GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIE-
NIOM ADMINI-
STRACJI PU-
BLICZNEJ

Nr. 10 PAŹDZIERNIK

WARSZAWA
1947
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie, skrótów i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemparzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej), pokój Nr 127.

Nr 10 Rok XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa **październik** **1947 r.**

TREŚĆ:

Str.

Dr Jerzy Stefan Langrod — Ingerencja administracyjna sądów powszechnych 494

Jarosław Demiańczuk i Tadeusz Wolfenburg — Publiczno-prawny charakter kościołów i związków religijnych. Cz. II 506

Jerzy Pokrzywnicki — Popularyzacja postępowania administracyjnego i źródła jego interpretacji 518

Kazimierz Burian — Wyznaniowy dekret unifikacyjny 527

Powołanie sądownictwa administracyjnego w radzieckiej strefie okupacyjnej Niemiec 531

Kursy szkoleniowe w Prezydium Rady Ministrów 533

B. M. Załatwianie spraw w postępowaniu administracyjnym 536

T. S. Postanowienia egzekucyjne i karne w post. administr. 543

Przegląd ustawodawstwa 549

Przegląd czasopism i wydawnictw 552

Wydawnictwa zagraniczne 559

Opinie i porady prawne (podatki komunalne — gruntowy, od nieruchomości, od lokali, świadczenia w naturze (szarwark)) 562

Kronika 587

Prof. JERZY STEFAN LANGROD

INGERENCJA ADMINISTRACYJNA SĄDÓW POWSZECHNYCH*)

Kontrola sądowa nad aktywnością administracji jest do pomyślenia w jednej z następujących 4-ch postaci:

a) drogą bezpośrednią — przez ocenę ważności tej aktywności i w konsekwencji ewentualne uchylenie poszczególnych aktów, czy to inter partes, czy czasem ew. nawet erga omnes;

b) drogą pośrednią — przez akcydentalne rozprawienie się w toku sporu sądowego (incidenter) z zarzutem podniesionym przez jednostkę przeciwko tym, czy innym przejawom aktywności administracyjnej (w myśl zasady procesowej „le juge de l'action est juge de l'éxception"). W konsekwencji może zajść wypadek, że sąd rozstrzygając kwestię prawną lub faktyczną, poddaną jego orzecznictwu, a zależną od jakiegoś aktu administracyjnego, przejdzie nad tym ostatnim — ze skutecznością tylko inter partes — do porządku i przez to pośrednio go zdyskwalifikuje[1]);

c) drogą okrężną — przez pociągnięcie do odpowiedzialności czy to osoby prawnej, w imieniu której dany akt został zdziałany, czy też osobiście jego autora;

d) drogą wyjątku — przez wyraźne przekazanie ex lege sądownictwu cywilnemu, wzgl. karnemu rozstrzygania danej kategorii spraw administracyjnych, choć należących ratione materiae do sądownictwa administracyjnego, jako „powszechnego" sądownictwa prawa publicznego.

*) Fragment z systemu „Instytucje Prawa Administracynego".

[1]) Por. Fleiner: (275) „Unabhängig von den Verwaltungsrichtern sind die ordentlichen Zivil — und Strafgerichte berufen, unter bestimmten Voraussetzungen über die Rechtsmässigkeit amtlicher Handlungen zu befinden. Wenn sie auch nicht befügt sind hierbei den dem Recht widersprechenden Verwaltungsakt aufzuheben, so fällen sie doch indirekt über ihn ein Urteil im Wege Rechtens". Por. Hauriou „La jurisprudence administrative" (1931), t. 1. 60 n.): „La volonté administrative n'est pas brisée, il y a seulement un cas déterminé dans lequel elle ne produit pas d'effèt..".

Każdą z tych możliwych postaci kontroli omówimy pokrótce w powyższej ich kolejności.

Ad a) znaną zasadą ustrojów kontynentalnych jest, że ta p r z e d m i o t o w a postać bezpośredniej kontroli sądowej uchyla się spod właściwości sądownictwa cywilnego i karnego. Zasadę tą nie tylko ugruntował rozwój historyczny instytucyj ustrojowych, oraz umocniło tradycyjne ujmowanie doktryny podziału władz, ale nadto utrwaliła nowoczesna repartycja sądowych atrybucyj kontrolnych, wyrażona w szczególności w kodeksach postępowania cywilnego i karnego[2]. W założeniu więc nie jest rzeczą tych sądów nietylko a d m i n i s t r o w a ć, — bo to wogóle nie leży w ramach właściwości sądów jakiegokolwiek rodzaju, — ale nawet wogóle bezpośrednio ingerować w administrowanie przez zatwierdzanie lub uchylanie aktów administracyjnych, albo aktów materialnych, c h o ć b y n i e w a ż n y c h. Atoli praktyka zadaje co krok kłam temu założeniu teoretycznemu, co może łatwo wywołać pomieszanie perspektyw. Możemy wyłomy od tej zasady ująć dla orientacji w następujące grupy:

a 1). Sądy cywilne i karne są właściwe do bezpośredniego wkraczania w zakres administrowania, o ile ustawy szczególne przewidują wyraźnie wyjątek tego rodzaju; o zjawisku tym mówimy niżej pod d);

a 2). sądy cywilne są tu dalej właściwe, o ile chodzi o aktywność państwa, jako „fiskusa", tzn. o aktywność dotyczącą w szczególności jego prywatnych praw majątkowych („Vermögensverwaltung"), jakkolwiekby się ją klasyfikowało teoretycznie; następuje tutaj utożsamienie aktywności publicznej z prywatną, co czyni poszczególne jej przejawy „sprawą cywilną" w rozumieniu kodeksów postępowania cywilnego (por. odnośnik [2])) i uzasadnia ingerencję sądów cywilnych;

a 3). sądy cywilne i karne są tutaj również właściwe, o ile odnośna aktywność jest tylko pozornie administracyjna, a w rzeczy samej prywatna, bo wynika (w zakresie aktywności prawnej, lub zwłaszcza materialnej) z aktów prawnie „nieistniejących" sub specie

---

[2]) Kodeksy te wykształcaja — zgodnie z kodeksami prawa materialnego — pojęcie „sprawy cywilnej" (por. np. art. 1 polsk. pr. o org. sądów powszechnych i art. 1 polsk. Kpc.), jako synonimu „sporu o prawa p r y w a t n e" art. 2 polsk. Kpc. oraz „sprawy karnej" (por. np. art. 1 polsk. pr. o org. sądów powszechnych, wzgl. „sprawy o przestępstwa, należące do właściwości sądów powszechnych wedle art. 1 polsk Kpk., jako synonimu przewodu sądowego dla wymierzania sprawiedliwości w związku z oskarżeniem o p r z e s t ę p s t w o ulegające ukaraniu sądowemu wedle obowiązujących ustaw karnych. Pozwala to a contrario ustalić zakres spraw wyłączonych z właściwości tych sądów, uwzględniając fakt przekazywania przez ustawy pewnych spraw cywilnych i karnych innym urzędom (por. np. art § 3 polsk. pr. o org. sądów powsz.).

prawa administracyjnego; nauka francuska określa to zjawisko jako t. zw. „voie de fait"[3]);

a 4). sądy cywilne, względnie handlowe i karne, są tutaj wreszcie właściwe, ile razy administracja rządowa lub samorządowa wybiera dla aktywności danego rodzaju — chociaż niewątpliwie stanowiącej służbę publiczną — postać prywatno-prawną, chyba że ustawy przekazują wyraźnie i taką aktywność kontroli sądów administracyjnych,

a 5). warto w tym związku podkreślić tradycyjną zasadę ustrojową Francji, wedle której sądy cywilne i karne są tam — zgodnie ze znaną nam początkową nieufnością do bezstronności sądownictwa administracyjnego — zasadniczo właściwe do ochrony wolności politycznych[4]), a w szczególności własności prywatnej[5]) oraz do roz-

---

[3]) Por. system Bonnard'a (211) „...L'acte devient... a raison de certaines illégalités graves dont il est entaché... comme étranger à l'activité administrative et au fonctionnement du service public: il dégénère ainsi en voie de fait...

C'est pourquoi, vu cette nature de la voie de fait, il se pose une question de compétence juridictionnelle pour l'acte qui a dégénéré en voie de fait. En effet, puisqu'a l'état de voie de fait l'acte devient étranger à l'administration, on peut dire, et c'est ce qui a été décidé, que les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur cet acte puisqu'il ne s'agit plus avec lui d'un acte de fonctionnement de service public... Le tribunal judiciaire peut ordonner la cessation de l'exécution, qui constitue la voie de fait et la remise en état c. a. d. la supression des effets produits par l'exécution. En effet, le tribunal judiciaire n'empiète pas ici indûment sur l'administration puisque, dans cet état de voie de fait, l'opération administrative est censée être en dehors de l'activité administrative". Hauriou: op. cit. (t. I, 192) odróżnia w ramach „voie de fait: „faute de droit" i „faute de procédure".

Por. Desgranges: „Essai sur la notion de voie de fait en droit administratif français" T. Poitiers 1937 i Chabert-Osland „Contributions à l'étude des voies de fait" T. Lille 1907. Przykłady: Wyr. Tryb. Kompet.: z 22/12 1930 Union villenvoise de conserves et de produits alimentaires (intendentura wojskowa bierze w posiadanie fabrykę prywatną bez przestrzegania jakichkolwiek formalności rekwizycyjnych, przepisanych ustawą) i z 8/4 1935 r. S-té du Journal Action française (ograniczenie wolności prasy wbrew gwarancjom ustawowym przez niepraw.dlowe zajęcie prewencyjne gazety); administracja zajmuje czasowo w związku z robotami publicznymi parcele niewskazane w decyzji określającej przedmiot zajęcia, albo przedłuża zajęcie poza czasokres wskazany w tej decyzji, wzgl. użytkuje teren w innych celach niż te dla których zajęcie nastąpiło (por. Waline: „Manuel élém. du Dr. admin." 1945, 505) i Graziani: „L'Occupation temporaire". T. Paryż 1928), albo używa procederu czasowego zajęcia terenu dla utrzymania go na stałe (wyr. R. St. z 28/10 1927 z glosą Hauriou i inne przykłady u Rolland'a: Petit précis (50). Por. wyr. R. St. z 8/12 1933 Frémy.

[4]) Por. np. wyr. Rady St. z 9/7 1929 Chazal i z 8/6 1932 Lafitte (ocena potrzeby osadzenia jednostki w domu wariatów, wzgl. zwolnienia jej stamtąd): por. Waline (52 n.).

[5]) Por. Couzinet, prof. pr. adm. w Uniw. w Tuluzie, „La réparation des atteintes causées à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs. Questions de compétence" T. Paryż 1928, Delbez „La compétence contentieuse en matière d'emprises administratives sur les propriétés privées". T. Montpellier 1926.

strzygania spraw stanu cywilnego (nazwiska, małżeństwa, przysposobienia itd.)[6]).

ad b). Mamy tu do czynienia z ważnym przejawem oportunizmu procesowego: kiedy w toku jakiejś sądowej sprawy cywilnej czy karnej pojawi się kwestia wstępna, do rozstrzygnięcia której zależy rozstrzygnięcie co do istoty rzeczy, leży w interesie uproszczenia i przyśpieszenia przewodu, by mogła ona być rozstrzygnięta w toku tego samego przewodu, choćby nawet zasadniczo leżała w sferze właściwości innego podziału władzy. Otóż idzie nam tu o sytuację, w której jednostka zapozwana przed sąd cywilny, wzgl. oskarżona przed sądem karnym — w bezpośrednim lub pośrednim związku z jakąś aktywnością administracyjną — broni się takimi zarzutami przeciw powództwu wzgl. oskarżeniu, które zmuszają sąd czy to do wykładni jakiegoś już istniejącego aktu administracyjnego, czy też nawet — dla rozprawienia się z zarzutem wadliwości tej aktywności — do oceny jej ważności[7]).

Sąd o ile podejmie się tej oceny, nie dokona jednak skreślenia takiego aktu administracyjnego z porządku prawnego, (tzn. tzw. p r z e d s ą d u, wedle słownictwa polskiej Komisji Kodyfikacyjnej[8]). a poprzestanie tylko na deklaracji ograniczonej in specie do danego sporu, tzn. podmiotowo do stron w przedstawionej mu sprawie i znajdującej swe odbicie w rozstrzygnięciu tej sprawy w wyroku sądowym. W tym związku należy dokonać rozróżnień pod trojakim kątem widzenia: rozporządzeń od aktów indywidualnych, właściwo-

---

[6]) Por. Waline (54): „Peu importe que l'etat est constaté dans des actes dressée par un service public".

[7]) Por. np. Mestre „Recherches sur l'exception d'illegalité en France" (w Mélanges Hauriou (565 n.) M. Réglade „L'exception d'illegalité en France" (w Revue de Dr. publ. 1923 (393 n.). Vecchierini „L'exception d'illegalité en France" T. Paryż 1935, Rives „L'exception d'illegalité" T. 1908, Boissard „L'exception d'illegalité devant les tribunaux judiciaires" T. 1925. P r z y k ł a d: w czasie wojny spedytor przesłał koleją towary, które jednak nigdy nie doszły adresata, co w konsekwencji jest podstawa jego powództwa przeciw towarzystwu kolejowemu przed sądem handlowym o odszkodowanie: pozwane towarzystwo zarzuciło. że Minister wojny osobną decyzją upoważnił je do kontynuowania ruchu, mimo działań wojennych, z tym zastrzeżeniem, że będzie ono — ze względu na obowiązek przyznania pierwszeństwa transportom wojskowym — wolne od wszelkiej odpowiedzialności względem nadawców przesyłek prywatnych. W odpowiedzi powód podnosi zarzut, że ta decyzja ministerialna nie ma bynajmniej tego znaczenia, które pozwane towarzystwo chce jej nadać: w konsekwencji sąd staje w obliczu potrzeby ustalenia właściwej wykładni a k t u a d m i n i s t r a c y j n e g o. Ale możliwy jest jeszcze dalej idący zarzut powoda, a mianowicie, że decyzja ta winna być wogóle usunięta spod rozważań, jako nieważna, skoro minister, jego zdaniem, nie miał wogóle prawa zwalniać towarzystwa z odpowiedzialności względem osób trzecich; w tej sytuacji sąd będzie ewent. musiał o c e n i ć w a ż n o ś ć t e g o a k t u (Waline (51)).

[8]) Por. np. uzasadnienie art. 7 Kpk.: t. zw. p r z e d s ą d — uprzednie rozstrzygnięcie danej kwestii przez sąd cywilny (np. co do prawości pochodzenia, własności dóbr ziemskich itp.), lub przez władzę administracyjną np. co do obywatelstwa przy zdradzie kraju).

ści sądów cywilnych od właściwości sądów karnych oraz ich uprawnień do wykładni aktów administracyjnych, od takichże uprawnień do oceny ważności tychże aktów. Pozatem wypada przeciwstawić system francuski innym typowym systemom kontynentalnym, z których dla przykładu zużytkowujemy w poniższym zestawieniu porównawczym system polski. I tak w szczególności we Francji, wedle zasadniczego dla tej materii wyroku Trybunału Kompet z 16/6 1923 Septfonds[9]), sądy cywilne i karne władne są bez ograniczeń interpretować rozporządzenia, co a maiori ad minus jest logicznym następstwem ich uprawnień do interpretowania ustaw, a więc reguł hierarchicznie wyższych od rozporządzeń[10]); natomiast ocena ważności rozporządzeń uchyla się w zasadzie spod właściwości sądów cywilnych (stanowi więc wedle terminologii francuskiej nie t. zw. „question préalable“ [11]), ale t. zw. „question préjudicielle“[12])), prócz wyjątków wskazanych w poszczególnych ustawach[13]), — atoli nie sądów karnych, które rozpatrują merytorycznie zarzuty oskarżonych przeciw ważności rozporządzeń policyjnych („réglements de police“) i takichże reguł autonomicznych, będących podstawą prawną represji karnej[14]). O ile zaś chodzi

---

[9]) Z uw. Matter i glosą Hauriou: por. także Palureau-Miraud „L'arrêt Sepffonds“ T. Paryż 1935. Por. wyr. Tryb. Kompet. z 27/10 1931 S-té Pannier.

[10]) Por. no. co do ewolucji judykatury w tym przedmiocie: Bonnard (215) i Pichat (156 n.).

[11]) Kwestia wstępna rozstrzygana w toku sporu przez sąd we własnym zakresie: por. Lureau „De l'interprétation des réglements administratifs et de l'appréciation de leur légalité par les tribunaux judiciaires“. T. Bordeaux 1930.

[12]) Kwestia wstępna, dla rozstrzygnięcia której przez organ powołany (sąd administracyjny, urząd administracyjny itd.), sąd zawiesza przewód procesowy. Musi jednak istnieć poważna trudność wykładni (Laferrière powiada „une difficulté pouvant faire naître un doute dans un esprit éclairé“, a judykatura wyraża się „une contestation sérieuse“), gdyż w jej braku sąd sam ustala bezsporne okoliczności prawne. Co do trybu zaś takiego „wpadkowego sporu interpretacyjnego we Francji por. np. Lacroix „L'appréciation de la légalité des réglements administratifs par les tribunaux judiciaires“ T. Nancy 1931.

[13]) Np. w sprawach podatków pośrednich (wyr. Tryb. Kompet. z 27/10 1931 S-té Pannier c/a Protectorat de Tonkin), albo wogóle w sprawach stanu (odnośnik 6). Atoli doktryna opowiada się zgodnie za ocenianiem ważności rozporządzeń przez sądy (por. Hauriou t. 1 (58)).

[14]) Teza ta znajduje oparcie w ważnym przepisie art. 471 § 15 franc. k. k., udzielającym ogólnie sankcji karnej „legalnym“ rozporządzeniom administracyjnym („sont punis d'amende.. ceux qui ont contrevenu aux réglements légalement faits par l'autorité administrative et ceux qui ne seront pas conformés aux réglements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale“); w ślad za tym sądy karne wszystkich instancyj badają zarzuty oskarżonych, kierujące się przeciw legalności tych reguł administracyjnych, administracji rządowej i samorządowej, na których opiera się oskarżenie. Nasuwają się przy tym następujące uwagi: a) w prawie francuskim orzeczenia karne w związku z wykroczeniami przeciw regułom prawa administracyjnego należą z reguły do drogi sądowej, (ale istnieją wyjątki na

zarówno o wykładnię, jak o ocenę ważności indywidualnych aktów administracyjnych wszelkiego rodzaju — judykatura francuska przeciwstawia się wszelkiej wogóle ingerencji sądów cywilnych i karnych: w zasadzie zachodzi tu zawsze „question préjudicielle", wymagająca **o d e s ł a n i a** przez sąd orzekający do organu właściwego, przed rozstrzygnięciem przez ów sąd sprawy co do jej istoty [15]).

Sąd taki może conajwyżej wedle judykatury — wdawać się w ocenę znaczenia aktu tego rodzaju tylko o tyle, o ile akt ten zawiera postanowienia sprecyzowane i niezakwestionowane w sposób po-

---

korzyść właściwości administracji), t. zn. do sądów karnych, wyjątkowo zaś do sądów administracyjnych; nulla poena sine judicio; b) tylko ustawa władna jest ustanawiać sankcje karne dla reguł administracyjnych; nulla poena sine lege poenali; c) jedyną tego rodzaju sankcją jest w prawie francuskim cyt. przepis ogólny kodeksu karnego w brzmieniu z r. 1832, (ale sądy karne uważały się za właściwe do orzekania w tym kierunku już przed formalnym ustaleniem tej zasady); d) podnoszenie przed sądem karnym zarzutów przeciw ważności reguł administracyjnych tego rodzaju przy sposobności ich stosowania in specie, nie uchyla możliwości bezpośredniego zaskarżania ich przed sądem administracyjnym w drodze „recours pour excès de pouvoir"; te dwie drogi nie wykluczają się więc, ale się uzupełniają; w szczególności zaś droga zarzutu jest szczególnie dogodna po upływie niewykorzystanego terminu do skargi przez sąd administracyjny (por. Waline (297 n.); e) sąd karny, oceniając zarzut tego rodzaju, może odmówić stosowania reguły administracyjnej, mającej być podstawą prawną jego orzeczenia skazującego ze wszystkich tych samych przyczyn, na których sąd administracyjny może oprzeć ewent. uchylenie tegoż rozporządzenia, ze skutecznością erga omnes w trybie recours pour excès de pouvoir; atoli jak wiadomo, jest on zwykle mniej skłonny do rozszerzania zasięgu swej kontroli z obawy, że naruszy założenia podziału władz; f) sąd karny uwzględniając taki zarzut, poprzestaje na uniewinnieniu oskarżonego wskutek niestosowania reguły, której istnienia prawnego nie narusza; g) wedle judykatury Izby Karnej Tryb. Kasac. sąd karny błędnie ocenia swą właściwość, o ile zawiesza postępowanie do czasu oceny ważności reguły administracyjnej przez sąd administracyjny (por. Rolland (261) i cyt. tam. orzeczenia; inaczej Bonnard (216); h) jak judykatura sądów karnych wyprzedziła w tym przedmiocie reglamentację ustawową (por. wyżej pkt. c)), tak też po roku 1832, przed i po wyroku Septfonds— tendencją ich jest rozszerzanie zasady ustalonej w przepisie art. 471 § 15 k. k. na wszystkie wypadki, w których sądownictwo władne jest interpretować reguły prawne (por. wyr. cyt. przez Bonnard (216)); i) sądy karne oceniają w trybie wyżej wskazanym ważność aktów zdziałanych przez organy administrujące wszelkiego rodzaju i czynią to we wszystkich okolicznościach, nawet w czasie wojny, (**p r z y k ł a d y**: Tryb. Kasac. odmówił respektowania dekretu z 7/1 1915 w przedmiocie reglamentacji otwierania nowych wyszynków (wyrok z 30/11 1916), dekretu z 3/5 1917, określającego przedmiot na 85%, (wyrok z 3/11 1917), dekretu z 30/11 1917 w przedmiocie zakazu produkowania ciastek przez piekarzy (wyrok z 31/5 1918) itp. — por. Waline (296).

[15]) Por. wyroki Tryb. Kompet. z 23/5 1927 Neveux i Kohler oraz z 1/E 1928 Syndicat des cafetiers de Metz: wyr. R. St. z 27/7 1927 Horent; Laquenne „Contribution à l'étude du contentieux de l'interprétation" T. Poitiers 1931 (119 n.) i de Soto (222 n.)

ważny, a wobec tego nie wymagające dla zastosowania aktu — rzeczywistej jego wykładni[16]).

Inaczej np. w Polsce (i, w zasadzie, w innych ustrojach typu „régime mixte d'administration"), gdzie analiza analogicznej sytuacji jest o wiele łatwiejsza i w wynikach swych jednolita: sądy cywilne i karne, mogą zarówno interpretować akty administracyjne, jak oceniać ich ważność i to bez względu na to, czy chodzi o rozporządzenia, czy o akty indywidualne. W szczególności:

a) o ile chodzi o rozporządzenia, to prawo wszelkich sądów do badania ich ważności — nawet gdy zostały należycie ogłoszone — wynika przeważnie z postanowień konstytucyjnych[17]), co się zaś tyczy ich wykładni, to sytuacja prawna nie różni się niczym w tym przedmiocie od opisanej wyżej sytuacji w prawie francuskim;

b) o ile chodzi o akty indywidualne, należy wyjść z założenia, że — czy chodzi o spory cywilne, czy o sprawy karne — akt administracyjny, o którego wykładnię, wzgl. ocenę ważności chodzi — o ile wydany jest w zakresie właściwości danego organu administracyjnego — gra rolę dowodu z dokumentu publicznego, nieuprzywilejowanego w stosunku do innych dowodów, podlegającego swobodnej ocenie sądu orzekającego. Innymi słowy, ani sąd cywilny[18]),

---

[16]) Por. wyroki Tryb. Kasac. cyt. u Rollanda (260); por. także Waline (51): „Il peut être délicat de préciser où finit la simple application et où commence l'interprétation, toute application supposant, après tout, un minimum d'interprétation".

[17]) Por. np. art. 81 polskiej konstytucji 1921 r.

[18]) Por. np. następujące przepisy polskiego Kpc.:

Art. 262: „Dokumenty sporządzone przez władzę, urzędy i osoby zaufania publicznego w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co uczestniczące w czynności osoby oświadczyły, lub co zostało urzędownie zaświadczone".

Art. 265: „Dowód przeciwny co do oświadczeń, złożonych w dokumencie publicznym lub prywatnym, nie jest wyłączony".

Art. 266: „Dowód z dokumentu nie może być dopuszczony, jeżeli obie strony temu się sprzeciwiają".

Art. 250 § 1: „Sąd według własnego przekonania na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału ocenia wiarogodność i moc dowodów".

Art. 244: „Sąd może dopuścić dowód nawet niepowołany przez strony, jeżeli o nim powziął wiadomość z oświadczeń stron lub z akt sprawy, i jeżeli w szczególnych przypadkach kodeks nie zawiera odmiennego postanowienia".

O ile zaś chodzi nie o „przedsąd", ale o potrzebę wszczęcia nowego, lub dokończenia dawnego postępowania administracyjnego dla rozstrzygnięcia kwestii wstępnej, por. następujące przepisy polskiego Kpc.:

Art. 197 § 1: „Sąd może zawiesić postępowanie... jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniego orzeczenia władzy administracyjnej:... § 2. Na odmowę zawieszenia nie ma zażalenia...".

Art. 198 § 1: „W przypadkach artykułu poprzedzającego zawieszenie postępowanie trwa aż do czasu uprawomocnienia się orzeczenia... administracyjnego. Sąd może jednak i przedtem, stosownie do okoliczności, podjąć dalsze postępowanie. § 2. Jeżeli postępowanie... administracyjne nie jest jeszcze rozpoczęte, a jego rozpoczęcie zależy od wniosku strony, sąd zakreśli jej ter-

ani tym mniej sąd karny[19]), dążący do ustalenia prawdy materialnej, nie są — wedle wyraźnych postanowień kodeksów postępowania sądowego — związane aktem administracyjnym, ale mogą oceniać go samodzielnie, wedle własnego, nieskrępowanego przekonania[20]).

Na szczególną uwagę, — atoli już na płaszczyźnie nauki prawa konstytucyjnego[21]), względnie prawa karnego[22]) — zasługuje w tym

---

min do wszczęcia postępowania, a w innych przypadkach może zwrócić się do właściwej władzy".

A r t. 199: „Sąd postanowi podjęcie dalszego postępowania, gdy ustanie przyczyna zawieszenia".

19) Por. np. następujące przepisy polskiego Kpk.:

A r t. 7: „Sąd karny rozstrzyga samodzielnie wszelkie zagadnienia prawne, wynikające w toku postępowania i n i e j e s t z w i ą z a n y o r z e c z e n i e m i n n e g o s ą d u l u b u r z ę d u".

A r t. 10: „Sędziowie orzekają na mocy przekonania, opartego na swobodnej ocenie dowodów".

Por. także art. 360 i 510.

Por. uzasadn. Kom. Kodyf. do art. 7: „...Orzeczenie administracyjne jest jednym ze środków dowodowych, ulegających swobodnej ocenie sędziego karnego na mocy jego wewnętrznego przekonania (art. 10). Sąd karny może zatem kwestionować ich zgodność z prawdą materialną i dojść do odmiennych ustaleń i wniosków".

Atoli p. także wyrok Izby Karnej Sądu Najw. (Zb. orzecz. Nr 21/1934): „Z art. 7 kpk. nie wynika, by sądowi służyło prawo wzruszenia stosunków, ustalonych prawomocnym orzeczeniem właściwej władzy".

20) Por. następującą tabelę porównawczą:

			8 rozporządzenia		akta indywidualne:	
			Francja	Polska	Francja	Polska
Wykładnia	sąd	cywilny	tak	tak	nie c)	tak e)
		karny	tak	tak	nie c)	tak f)
Ocena ważności	sąd	cywilny	nie a)	tak d)	nie	tak e)
		karny	tak b)	tak a)	nie	tak f)

a) — prócz wyraźnych wyjątków ex lege (por. odnośnik 13).
b) — odnośnie „wykroczeń policyjnych" (por. odnośnik 14).
c) — chyba, że nie chodzi o rzeczywistą wykładnię (por. odnośnik 16).
d) — wedle konstytucji (por. odnośnik 17).
e) — por. odnośnik 18).
f) — por. odnośnik 19).

21) „Resistence à l'oppression": (art. art. 33—35 dekl. konst. franc. z 24/6 1793); por. np. Esmein-Nezard „Droit Constit.", wyd. VII, t. 2 (553), Locke „Essay on civil government" (§ 206 n.); de Pange „Les théories politiques du moyen âge", tłum. Gierke'go (163) oraz analogię ze stanami obrony koniecznej, wzgl. wyższej konieczności w prawie karnym, którą przeprowadza w tym związku Hauriou (712 n.).

22) Por. np. co do „Widertand gegen die Saatsgewalt": Max Ernst Mayer „Widerstand gegen die Staatsgewalt (vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts)", t. 1, 1906 (349 n.), a w literat. polskiej: Wolter „Zarys systemu prawa karnego", t. 1, 1933, passim.

związku zagadnienie tzw. „oporu władzy", grające jednak drogą refleksu niemałą rolę teoretyczną i w prawie administracyjnym. Idzie tu mianowicie o opór (już nie b i e r n y: nieposłuszeństwo przez zaniechanie), ale czy to czynny (agresja przeciw organom państwowym), czy tylko obronny (odparcie siłą aktywności publicznej) — skierowany przeciw administracji, w związku ze stosowaniem przez nią czy to ustaw, czy też jej własnych norm intra-administracyjnych. Jeżeli mianowicie jednostka uważa jej aktywność za bezprawną, albo niesłuszną, czy tylko ją krzywdzącą, — może bronić się w postępowaniu prawnym, skierowanym przeciw tej aktywności (ut supra), wzgl. przeciw jej autorowi, lub osobie prawnej, którą on przedstawia (ut infra: pkt. c)), ale może także bronić się dopiero w drodze zarzutu (excipiendo) w postępowaniu, skierowanym następnie przeciw niej samej o niezastosowanie się do nakazów i zakazów administracji. W tym ostatnim wypadku możemy mieć ewent. do czynienia i z „oporem władzy" w rozumieniu wyżej ustalonym. Nauka prawa administracyjnego — o ile traktuje o tym zagadnieniu w związku z tzw. „aktami n i e i s t n i e j ą c y m i" (por. wyżej pkt. a 3) — jest naogół zgodna, że niepodobna nietylko wymagać od jednostki posłuszeństwa względem aktów tego rodzaju, ale można także w krańcowych wypadkach dopuścić i usprawiedliwić — przynajmniej teoretycznie — jej czynny, czy też obronny opór[23]). Wydaje się, że można ustalić w tym związku następujące zasady: sądy karne oceniając pośrednio w powyższym trybie ważność aktywności administracyjnej, karzą — z mocy poszczególnych postanowień kodeksu karnego o przestępstwach przeciw porządkowi publicznemu — „opór władzy" j a k o t a k i o tyle, o ile kieruje się on przeciw aktom administracyjnym p r a w i d ł o w y m, — conajmniej w tym sensie, iż leżącym in abstracto w zakresie właściwości ich autora. W szczególności, jeżeli organ administrujący działa w toku postępowania prawnego, w którym strona może b e z p o ś r e d n i o dochodzić nieważności aktu (np. w drodze środków odwoławczych), nie zachodzi nigdy „zamach bezprawny" ze strony organu, a „obrona konieczna", usprawiedliwiająca ewentualnie „opór władzy" ze strony pokrzywdzonej jednostki[24]). Inaczej gdy dana aktywność admini-

[23]) Por. np. Waline (442): „Il arrive parfois que l'irregularité soit si fragante, qu'on ne peut exiger des administrés le respect d'un acte qui n'a plus d'administratif que le nom, et même plus l'apparence: personne ne peut s'y tromper. Exiger le respekt, l'obéissance des administrés pour de tels actes, ne conduirait qu'à consacrer des abus d'autorité... Il semble même que l'administré aurait le droit de résister par la force à l'exécution de l'acte. En fait, l'administré ne saurait être sur ce point trop prudent, car l e s a c t e s i n e x i s t a n t s sont trés rares..., ale por. Fleiner (28): „Der Widerstand gegen die Staatsgewalt ist nur dann strafbar, wenn er sich gegen rechtgemässe amtliche Anordnungen richtet".

[24]) Np. gdy egzekucja administracyjna dokonywana jest czy to bez uprzedniego zagrożenia, czy to przeciw przedmiotom wyłączonym ex lege spod zajęcia.

stracyjna nie ma miejsca w ramach żadnego wogóle postępowania prawnego, tzn. gdy jednostka nią dotknięta musiałaby dla obrony swych praw wszczynać ad hoc osobne postępowanie (np. wnosić ad hoc zażalenie, albo prośbę o wkroczenie z urzędu do organów przełożonych[25])). Tylko w tym ostatnim wypadku, o ile ma się do czynienia z „aktem nieistniejącym", albo ze szczególnie rażącą obrazą przez administrację jej właściwości in abstracto, „spór władzy" może pozostać bezkarny. Strona ponosi przy tym całe ryzyko takiej, czy innej oceny ex post przez sąd karny zasadności stanowiska, jakie zajęła (por. wyżej odnośnik[23]).

Ad c). Sądy cywilne i karne powołane są do wykonywania tej p o d m i o t o w e j kontroli aktywności administracyjnej (nie naruszającej również — jak to już miało miejsce wyżej pod b) istnienia odnośnych aktów) w następującym zakresie:

c 1) o ile chodzi o cywilną odpowiedzialność osób prawnych prawa publicznego (państwa, zakładu, samorządu), tzn. o odpowiedzialność odszkodowawczą zbiorowości (odpowiedzialność „kolektywną), zarówno za winę jej przedstawicieli (tzw. quasi-delikty), jak i bez czyjejkolwiek winy (odpowiedzialność czysto przyczynowa, za skutek, teoria r y z y k a), — zachodzi zasadnicza różnica między francuskim „régime administratif", a ustrojami, w których istnieje „régime mixte d'administration". Jest to jedna z najbardziej charakterystycznych cech francuskiego ustroju administracyjnego, co do której warto raz jeszcze podkreślić z naciskiem znaczenie wyroku C a d o t, oraz wyroku B l a n c o. Mianowicie we Francji cała ta sfera spraw mieści się z a s a d n i c z o w ramach sądownictwa administracyjnego (Rady Stanu, wzgl. rad prefekturalnych). Inaczej w drugim z tych dwóch systemów ustrojowych, w którym utrzymuje się w tym zakresie w y ł ą c z n a właściwość sądów cywilnych, wzgl. handlowych, a co da się wytłumaczyć tylko rozwojem historycznym.

c 2). O ile chodzi o cywilną odpowiedzialność osobistą organów, przedstawiających jakąbądź osobę prawną prawa publicznego za spowodowane przez nie — z winy lub niedbalstwa — szkody, wyrządzone jednostce, sytuacja doznaje jednolitego rozwiązania we wszystkich systemach kontynentalnych. Wszędzie, a więc także we Francji, właściwe są tu sądy cywilne, wzgl. sądy karne w trybie sporu adhezyjnego o odszkodowanie (powództwo cywilne). Różnice — bardzo istotne — utrzymują się co do prawa, stosowanego w tym związku, oraz co do dopuszczalności „wewnętrznego" regresu osoby prawnej do organu. Gdzie jednak — jak w systemach „régime mixte d'administration", a więc m. in. w Polsce, — sąd cywilny ocenia szkodę, odpowiedzialność za nią i jej wynagrodzenie wedle prawa cywilnego, tam co do przedmiotowej istoty obowiązku służbowego, oraz

---

[25]) Np. gdy organ dyscyplinarny jakiejś szkoły pozbawi ucznia wolności.

jego podmiotowego naruszenia, opiera się na prawie administracyjnym;

c 3). O ile chodzi o kumulację obu odpowiedzialności odszkodowawczych (c 1 + c 2), sytuacja przedstawia się jak o tym pod c 1), była mowa, tzn.: we F r a n c j i zachodzi konieczność wytaczania dwóch odrębnych sporów przed sądem administracyjnym przeciw zbiorowości, a przed sądem cywilnym (wzgl. karnym) przeciw organowi; w innych ustrojach — o ile kumulacja ta jest wogóle dopuszczalna — poszkodowany dochodzi swego roszczenia przeciw obu podmiotom zobowiązanym — równocześnie, przed sądem cywilnym;

c 4). O ile wreszcie chodzi o odpowiedzialność karną organów administrujących, to sądy karne powołane są do pociągnięcia ich do odpowiedzialności tego rodzaju (niezależnie od ich ewent. równoczesnej odpowiedzialności służbowej, i to zarówno za przestępstwa pospolite, jak za szczególne przestępstwa, wiążące się z pełnieniem służby (tzw. „przestępstwa urzędnicze"). W tym związku sądy karne wnikają z konieczności w wykładnię szeregu pojęć z zakresu prawa administracyjnego[26]).

Ad d). Sądy cywilne wkraczają w całym szeregu spraw, wyliczonych taksatywnie przez ustawy, w zakres bezpośredniej kontroli administrowania[27]). Tu należy w szczególności ingerencja sądów cywilnych w przewód wywłaszczeniowy, spotykana zarówno we Francji, jak i w ustojach, należących do „régime mixte d'administration"; tu dalej należą, np. we Francji, różne inne typy sporów, a np. w Niemczech sprawy wskazywane w ustawach o tzw. „rozszerzeniu drogi prawa[28]), [29]). Nierzadkie są również w ustawodawstwach po-

---

[26]) Np. „władza", „obowiązek", „interes publiczny" (art. 286 § 1 polsk. k. k.), „urzędowanie" (art. 288, 290, § 1 i 291), „tajemnica urzędowa" (art. 289), „czynność urzędowa" (art. 290 § 2), „urzędnik państwowy", „urzędnik samorządowy", „osoba wykonująca zlecone czynności w zakresie zarządu państwowego i samorządowego tudzież funkcjonariusz wszelkich instytucyj prawa publicznego" (art. 292). Nb. operowanie tymi określeniami nasuwa tym więcej trudności, im mniej — jak tego polski kodeks karny jest dowodem — ustawodawca karny zadaje sobie trudu uzgadniania pojęć, którymi operuje, ze zdobyczami nauki prawa administracyjnego.

[27]) Fleiner (287) powiada: „Nun kann aber sogar in Ländern mit ausgebildeter Verwaltungsgerichtsbarkeit, den Zivilgerichten in gewissen Fällen vom Gesetze ausdrücklich die Kompetenz übertragen sein zur Aufhebung und Abänderung von Verfügungen oder Entscheidungen der Verwaltungsbehörden. Damit hat die Gesetzgebung den Zivilgerichten die Beurteilung von Verwaltungsstreitsachen übertragen und sie insoweit mit Verwaltungsrechtsprechung ausgestattet".

[28]) Dawne słownictwo niemieckie zgodnie z tradycyjnym przesądem co do d a l e j i d ą c y c h gwarancyj realizacji idei słuszności i ochrony praw prywatnych przez sądownictwo cywilne, operuje pojęciem „drogi prawa" („Rechtsweg"), jako synonimem sądownictwa cywilnego i karnego w przeciwstawieniu do administracji i sądownictwa administracyjnego. Por. Fleiner (15): „Das Wort — R e c h t — in der Formel — R e c h t s w e g — bedeutet nicht etwa jus, sondern judicium, Gericht, Gerichtsverfahren. Rechtsweg ist somit der Weg, der zu den ordentlichen Gerichten führt". Co do refleksów w literaturze polskiej, tego dziś całkowicie niedopuszczalnego,

zytywnych wypadki, w których sądy cywilne, czy to występują wręcz w roli organów quasi o d w o ł a w c z y c h, od orzeczeń administracji, czy też kontrolują te ostatnie na skutek s k a r g i strony przenoszącej w ten sposób w terminie ustawowym daną sprawę z drogi administracyjnej na tę drogę sporu sądowego. Czasem chodzi jednak tutaj raczej o penetrację administracji w sferę sporów cywilnych między jednostkami[30]), (a więc w konsekwencji potem o powrót tych spraw na drogę sądową przed sąd cywilny), niż o ingerencję sądów cywilnych w sferę administrowania. Jako przykład pierwszej z tych dróg wskazać można przepis § 75 niem. ordyn. przemysł. w przedmiocie zażaleń przejezdnych na przekroczenia przez restauratorów cennika, które to zażalenia rozstrzygają w I inst. organy policji miejscowej, a w II instancji sądy cywilne[31]); przykładami drugiej z tych dróg są dziesiątki współczesnych ustaw, dotyczących przyznawania odszkodowań za świadczenia wojenne wszelkiego rodzaju, rekwizycje ruchomości na cele obrony państwa, podwody, kwaterunki wojskowe, ograniczenia prawne w rejonach umocnionych, rejonach bezpieczeństwa, obszarach zagrożonych i tp.. Wreszcie osobną grupę wyjątków tego rodzaju stanowią — zbliżone pojęciowo do poprzednich — wypadki „quasi-instancyjnego" przekazywania spraw karnych, należących ex lege w I-szej instancji do drogi administracyjnej — w celach kontroli — na drogę sądowo karną[32]). Przykłady tego spotykamy w środkowo-europejskich kodyfikacjach postępowania karno-administracyjnego[33] albo w Niemczech, np. wedle karnej ordyn. proc. Rzeszy (§§ 413 i 419). Brak natomiast z natury rzeczy (por. wyżej odnośnik[14]) pełnego odpowiednika tych wzorów w ustroju Francji.

---

słownictwa por. np. monografię znakomitego processualisty Franc. Xaw. Fiercha „Z drogi administracyjnej na d r o g ę p r a w a", 1911 (w księdze pamiątk. ku czci Bol. Ulanowskiego).

[29]) Por. np. ustawę pruską z 24/5 1861, podającą m. in. spory pomiędzy organami skarbowymi a podatnikami sądom cywilnym.

[30]) Tzw. w słownictwie niemieckim „Verwaltungsprovisorien".

[31]) Por. dalsze przykłady u Fleinera (288) i Otmar Bühler „Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im württemberg. Recht", 1911.

[32]) Por. Goldschmidt „Verwaltungsstrafrecht", 1902 i liter. cyt. przez Woltera.

[33]) Por. art. art. 640—649 polsk. Kpk. co do postulatu rozciągnięcia i na ten zakres spraw kontroli sądowo-administracyjnej.

JAROSŁAW DEMIAŃCZUK i TADEUSZ WOLFENBURG

PUBLICZNO-PRAWNY CHARAKTER KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW RELIGIJNYCH.

II

2. Związek religijny jako przedmiot ingerencji Państwa.

Przeprowadziwszy próbę analizy stanowiącej zasadnicze tło prawne naszego problemu, t. j. prawno-publicznego charakteru kościołów i związków religijnych, przejdźmy do samych społeczności religijnych, jako występujących na tym tle odrębnych ugrupowań wyznaniowych. Są to związki religijne. Wprawdzie ustawodawca posługuje się w artykułach wyznaniowych również terminami: „kościoły", „wyznania", jednak zawsze w ten sposób, że w świadomości naszej nazwy te kojarzą się z pojęciem zorganizowanych społeczności religijnych, czyli związków[31]).

W istocie też, suma uprawnień, jakie art. 113 Konst. przyznaje związkom religijnym, może odnosić się tylko do społeczności i instytucji zupełnie przygotowanych nietylko do działań prawnych, lecz i do wykonywania w swoim zakresie władzy w znaczeniu prawno-publicznym. Istotę tej władzy (kościelnej, wyznaniowej) ujął w sposób bezwzględnie przekonywujący słynny znawca prawa kościelnego P. Hinschius[32]).

---

[31]) por. Sawicki o. c. str. 100—106.

[32]) W. „Allgem. Landrecht von Dr. C. L. Koch — IV Verband" z 1886 str. 172 i 173 „Das Wesen ihrer (autor mówi o kościołach uprzywilejowanych w Prusach, t. j. o wyznaniach odpowiadających obecnie w Polsce wyznaniom prawnie uznanym) Rechtsstellung liegt darin, dass der Staat sie nicht nach den Normen des Privatrechtes bemisst, sowie die Verhältnisse der Kirchenglieder überhaupt und die Beziehungen derselben zu den Leitungsorganen nicht der Beurteilug nach diesen Regeln unterwirft, sondern dass die Macht, welche die Kirchen über ihre Glieder beansprechen, als eine nicht auf privatem, sondern auf öffentlich-rechtlichem Titel ruhende, als eine obrigkeitliche Gewalt anerkennt, welche... über das ihnen zur Selbstverwaltung überlassene Gebiet allein und unabhängig in der Weise verfügt, dass der Staat, die innerhalb dieser Grenzen sich haltenden Ver-

Autor ten w rozwinięciu poglądów na podział wyznań w Powszechnym Pruskim Prawie Krajowym wskazuje mianowicie na „essentiale" i „naturale" związku religijnego, t. j. na jego właściwości, które czynią zeń zorganizowaną społeczność religijną, podległą przełożeńswu (Obrigkeit) wyznaniowemu, jako władzy religijnej w znaczeniu obowiązującym dla wiernych, a więc w znaczeniu, jakie można wywnioskować z przepisu art. 113 Konst. o samodzielnym prowadzeniu przez związek religijny swych spraw wewnętrznych[3]). Za „essentiale" jednak związku religijnego uważa autor tylko przełożeństwo wyznaniowe, którego Państwo nie traktuje jako element prywatno-prawny lub jako socjologicznie pojętą spójnię moralną, wiążącą członków związku religijnego, lecz przyznaje mu moc władztwa (obrigkeitliche Gewalt), które to przełożeństwo rozciąga w swom zakresie nad wiernymi niezawiśle, z mocy własnego prawa i w ten sposób, że zarządzenia tego przełożeństwa Państwo uważa za wiążące prawno-publicznie i jako takie respektuje. To głębokie ujęcie istotnej właściwości związku religijnego w stosunku do Państwa, przeciwstawia autor ówczesnej teorii w nauce, która uprzywilejowanie związków religijnych (to co obecnie określamy przez ich prawne uznanie) łączyła z uprawnieniami udzielonymi kościołom uprzywilejowanym przez Państwo, dla nadania im przez to charakteru publicznych korporacji, względnie instytucji.

---

fügungen seinerseits für sich und nach Aussen hin ohne Weiteres als bindend berachtet und respektiert. Verknüpft damit ist das nicht wesentlich mit der Stellung als Korporation oder Anstalt des öffentlichen Rechts verbunden zu sein braucht, aber regelmässig damit verbunden ist und somit als Naturale derselben bezeichnet werden kann, die Anerkennung der juristischen Persönlichkeit der regelmässig vorkommenden Einzelorganisationen der Kirchen... und die Gewährung der staatlichen Macht zur Durchführung der Geltung des kirchlichen Rechts und der kirchlichen Anordnungen in einer Reihe von Beziehungen nach stattgehabter staatlicher Prüfung, sei es in der Gestalt des Administrativzwanges, wie z. B. in der Einziehung der Kirchensteuern... Vollstreckung von Disziplinar Erkenntnissen... oder in der Gestalt des gerichtlichen Schutzes... ferner in Betreff der Einziehung der Stolgebühr... Endlich treten zu diesen Rechten noch eine Reihe Accidenteller Privilegien... Gewährung von Staatsmitteln für die Bedürfnisse der Kirchen, Befreiung der Geistlichen von gewissen staatlichen Lasten und Gleichstellung derselben mit den Staatsbeamten in gewissen Beziehungen, Steuer-Egzemptionen für bestimmte kirchliche Verbände und Grundstücke.. sowie gänzliche oder teilweise Beobachtung der kirchlichen Festtagsordnung als bürgliche.

Wesentlich für die Stellung einer Religionsgesellschaft als Korporation oder Anstalt des öffentlichen Rechts ist allein die Anerkennung einer obrigkeitlicher Gewalt in einem staatlich bestimmten Umfange, degagen ist die Gewährung der vorbin als naturalen und accidenteller bezeichneten Rechte nicht notwendig. Freilich hat die bisherige Theorie gerade im Besitze der letzteren das wesentliche Kriterium für jene Stellung gesehen.

Ihre Unhaltbarkeit ergibt sich schon daraus dass sie nicht anzugeben vermocht hat, ob alle oder welche einzelne dieser Rechte und Privilegien begrifflich erfordert werden oder nicht.

[3]) por. Sawicki o. c. str. 101

To ujęcie pierwotnych praw związku religijnego znalazło wyraz w naszej Konstytucji w postanowieniach art. 114 i 115 Konstytucji o „własnych prawach“ uznanych związków religijnych, które — „rządzą się same“.

W tym miejscu nasuwa się pytanie, w jakim stosunku pozostają do Państwa wyznania nieuznane. Na to pytanie należy odpowiedzieć, że skoro Państwo nie uznaje danego związku religijnego, to związek ten nie istnieje prawnie dla Państwa jako związek, istnieje natomiast faktycznie jako środowisko wyznaniowe, reprezentowane przez pewne zrzeszenie obywateli wzgl. mieszkańców Państwa, którzy w sferze swej indywidualnej wolności religijnej korzystają z postanowień art. 111 i 112 Konst.. Wynika to z potraktowania przez Konstytucję związków religijnych jako związków prawnie uznanych (art. 113, 114 i 115). Natomiast o uznaniu nowych związków lub dotąd nie uznanych mówi art. 116 Konst. pro futuro, że uznanie ich nie będzie im odmówione, co ma dla Państwa znaczenie wiążące z zastrzeżeniem, że ich nauka, urządzenia i ustrój nie są przeciwne porządkowi publicznemu, ani moralności publicznej.

Powracając do przełożeństwa religijnego, jako „essentiale“ związku religijnego, trzeba określić jeszcze jedną właściwość, należącą do jego istoty. Przełożeństwo to musi mianowicie koncentrować w sobie związek jako określoną całość religijną. Innymi słowy, musi ono uosabiać wobec Państwa całość danego kultu i posiadać cechy odróżniające ten kult od kultów religijnych innych związków.

Z tak dopiero pojętym związkiem religijnym łączy się suma uprawnień, przewidzianych w art. 113 Konst. Są to uprawnienia związku nie należące do jego istoty, lecz przysługujące mu z uwagi na odpowiednie potraktowanie go ze strony Państwa, jako związku prawno-publicznego, rozporządzającego własnymi prawami i własnym władztwem religijnym ,wytworzonym przez to prawo. Do uprawnień tych należy przyznanie takiemu związkowi przez Państwo osobowości prawnej, jako całości, oraz w zastosowaniu do jego instytucji terytorialnych, zapewnienie egzekucji administracyjnej dla pewnych aktów kościelnych, oraz pomocy materialnej ze środków państwowych, udzielenie duchownym ochrony prawnej, przysługującej funkcjonariuszom pastwowym, prawa używania pieczęci oraz korzystania z wyróżnień majątkowych i ulg podatkowych. Uprawnienia te, a szczególnie osobowość prawną związków religijnych przewiduje art. 113 Konst. w słowach: „każdy związek religijny, uznany przez Państwo, ...może samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne, może posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać, pozostaje w posiadaniu swoich fundacyj i funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych“. Już więc z chwilą uznania,

a nie dopiero z chwilą ustalenia swego stosunku do Państwa, posiada związek religijny osobowość prawną, której publiczny charakter wynika z pełnienia zadań religijnych, regulowanych przez normy związkowe, przyjęte przez Państwo również dla zakresu prawa państwowego[34]).

Oczywistą jest rzeczą, że uposażony w takie prawa związek religijny musi stanowić społeczność znaczniejszą liczebnie. Nie można tu nawet teoretycznie stosować zasady liczebności członków przyjętej w art. 2 obowiązującego prawa o stowarzyszeniach z r. 1932[35]). Konstrukcja zresztą ustrojowa kościołów i związków religijnych nie polega na elementach korporacyjnych, związki bowiem religijne tak, jak i zakłady publiczne, nie powstają na mocy praw, uchwalonych przez członków[36]). Zespół członków w społecznościach religijnych następuje z mocy pierwotnego prawa związkowego, któremu ulegają członkowie, celem korzystania sposobem destynatariuszy z jego urządzeń w kościołach i związkach religijnych, jako w swych religijnych instytucjach[37]).

Korporacyjność kościołów i związków religijnych jest więc tylko ich pomocniczą konstrukcją, skutkiem czego różnią się one typowo od stowarzyszeń w rozumieniu prawa o stowarzyszeniach z r. 1932. Są to systemy wyłączające się nawzajem. Granica ich została wyraźnie przeprowadzona w art. 9 pkt. a) prawa o stowarzy-

---

[34]) Por. stanowisko Bigi o jednolitej konstrukcji „osobowości prawnej"— Klonowiecki o. c. str. 123, dopisk. 7 i 8.

[35]) DUPR Nr 94, poz. 808

[36]) Por. Klonowiecki o. c. str. 99 i przypisek tamże.

[37]) Sawicki o. c. str. 222 przyp. 2, Huber-Verträge zwischen Staat u. Kirche l. c. str. 11 i nast.: „Hält sich die emprische Kirche in der geforderten inneren Übereinstimmung mit der geistlichen Kirche, so tritt ihr die konkrette Autorität Christi wirksam hervor. Alles kirchliche Leben und jede kirchliche Institution muss daher auch nach lutherischen Anffassung aus dem konkreten Gehorsam gegenüber dieser Autorität Christi geordnet sein. Die Ordnung der Kirche beruht daher in ihren wesentlichen Zügen nicht auf dem Willen der Kirchnangehörigen. Insebesondere ist die Bekenntnis nicht den wechselnden Willen der Kirchenmitglieder unterworfen das Bekenntnis und die Lehre sind durch die heilige Schrift und die Bekenntnisschriften formuliert und unverrückbar befestigt. Auch die lutherischen Landeskirchen sind daher keine Körperschaften, wie es Vereine und Genossenschaften sind... Auch die lutherische Kirche ist als irdische Institution nicht Korporation sondern Anstalt. Denn sie hat einen ein für alle Mal fest und unabänderlich gegebenen Zweck, welcher ihr nach ihrer eingenen Auffassung mit ihrer gottlicher Stiftung und durch dieselbe gesetzt ist, zur Erfüllung. Dies gilt für die evangelische Kirche nicht minder als für die katholische; lässt die äussere Verfasshung die evangelische Kirche auch vielleicht als Korporation erscheinen so ist für ihren Anstaltscharakter entscheidend ein im Verhältnis zu ihren Mitgliedern transzendenter, ihr von Gott eingepflanzter, allen menschlichen Verfügung entzogener Zweck... Die Kirche ist nach lutherischer wie nach katholischer Auffassung Gemeinschaft und Anstalt zugleich. Als Rechtsform ist auch die lutherische Kirche ihrem Wesen und Wirken nach. Anstalt zu Zwecken Gottes". — por. Bredt l. c. III, str. 61 i nast.; Liermann l. c. str. 16! Cazelles, Eglise et Etat en Allemagne l. c. str. 39 i nast.

szeniach, który głosi, iż nie podlegają temu prawu takie zrzeszenia, które mają... „wyłącznie i bezpośrednio na celu wykonywanie kultu religijnego prawnie uznanych kościołów i związków religijnych[38]).

Należy w końcu określić, co mamy rozumieć przez „sprawy wewnętrzne" związku religijnego z art. 113 Konst. Koncentrują się one z reguły w statucie związku, który to statut przyjmuje Państwo, ustalając swój stosunek do odnośnego wyznania (art. 115 ust. 2 Konst.) w specjalnej ustawie. Statut ten określa wewnętrzną sferę działania związku. Ustalenie tej sfery wewnętrznej a właściwie odgraniczenie jej od ogólnej kompetencji Państwa, stwarza największe trudności w projektowaniu ustaw określających stosunek Państwa do wyznań[39]). Z konstytucyjnego stanowiska granicami są w tym względzie ustawy państwowe — gdyż „żaden związek religijny nie może stawać w sprzeczność z ustawami Państwa". Ta negatywnie sformułowana zasada ogólna znajduje swe zastosowanie w znacznej ilości przepisów, ustalających różnie ingerencję Państwa w stosunku do poszczególnych wyznań.

Ogólnie, można poglądowo zebrać uprawnienia publiczne, jakie Państwo przyznaje związkom religijnym, jako podmiotom ich własnego prawa. Podajemy je za Sawickim[40]).

Uznane związki religijne korzystają z ochrony i opieki prawnej. Występki przeciw uczuciom religijnym, popełnione umyślnie, są karalne[41]). Należy do nich: publiczne bluźnienie Bogu, publiczne lżenie lub wyszydzanie uznanego prawnie wyznania, znieważanie przedmiotu czci religijnej i miejsc przeznaczonych do wykonywania obrzędów religijnych i to nie tylko stałych (budynki kościelne, kaplice, cmentarze, figury symbolizujące kult), ale i czasowo urządzanych dla dokonania obrzędu religijnego. Do przepisów z dziedziny ochrony prawnej uczuć religijnych można także zaliczyć normy karne za profanację zwłok ludzkich (grobów), oraz zakłócenie powagi konduktu pogrzebowego[42]).

Ochronę prawną uczuć religijnych wyraża także przepis art. 13 lit. c i d rozp. Prez. R.pl. z dnia 27.X 1933 r. o publicznych przedsięwzięciach rozrywkowych (DUPR. Nr 85, poz. 632), zakazujący produkcji obrażających uczucia religijne lub demoralizujących.

Duchowni wyznań prawnie uznanych korzystają podczas wykonywania swych obowiązków i zajęć z ochrony przed zniewagami narówni z urzędnikami państwowymi[43]).

---

[38]) Por. Czapiński Wład. — Zrzeszenia zbliżone do instytucji stowarzyszeń str. 5 i 16.

[39]) Abraham — Studia wstępne o konkordacie Stolicy Apostolskiej z Rzecząpospolitą Polską, str. 14

[40]) Sawicki o. c. str. 142—154.

[41]) Rozdział 26 Kodeksu Karnego.

[42]) Art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 7.III 1932 r. o chowaniu zmarłych DUPR. Nr 35, poz. 4.

[43]) Art. 132 i 133 Kod. Karn. (patrz również art. 26 prawa o wykroczeniach).

W interesie publicznym wprowadza art. 120 Konst. nauczanie religii w szkołach publicznych, ponadto Państwo utrzymuje studia i zakłady, poświęcone kształceniu kandydatów na duchownych[44]).

Szereg przepisów zwalnia dalej osoby duchowne prawnie uznanych kościołów i związków religijnych od obowiązków i ciężarów powszechnie obowiązujących[45]).

Majątek kościołów i związków religijnych prawnie uznanych korzystają z ulg podatkowych oraz wyróżnień, jak wyjęcie spod obrotu publicznego.

Budowle świątyń i kaplic oraz cmentarze zachowują nienaruszalność „res sacra", z wyjątkami uzasadnionymi względami bezpieczeństwa publicznego, co ustala się według obowiązujących przepisów w związku z uznaniem własnych praw danego wyznania[46]).

Przystąpmy teraz do skonfrontowania wyżej określonych społeczności wyznaniowych, jako uznanych kościołów i związków religijnych, ze sprawdzianami postawionymi przez Bigę i Klonowieckiego. Streszczają się one w próbie zdefiniowania instytucji i zakładów publicznych, jako zespołów o s ó b, r z e c z y i p r a w, przeznaczonych do indywidualnego użytkowania i rozporządzających władztwem administracyjnym (zakładowym), wykluczającym drogę sądową[47]) — względnie jako takichże zespołów, w których przynajmniej w kwestii możności korzystania z zakładu wyłączona jest droga sądowa przez normy prawa publicznego[48]).

Punktem wyjścia będzie dla nas związek religijny, jako przedmiot ingerencji Państwa. Określiliśmy go jako zorganizowaną społeczność religijną zupełnie przygotowaną nietylko do działań prawnych, lecz i do wykonywania władzy w znaczeniu prawno-publicznym. Mieszczą się w tym określeniu zarówno pojęcia, które łączymy z korporacją, jak i instytucją prawa publicznego. Powołaliśmy się również na sumę uprawnień, jakie dla tak określonych związków religijnych przewiduje art. 113 Konst. Jest to suma upraw-

---

[44]) Wydziały Teologii katolickiej na uniwersytetach państwowych Studium teologii prawosławnej i Wydział teologii ewangelickiej na Uniwersytecie warszawskim (Vide również przepis wstępny do ustawy o ustroju szkolnictwa z 11.III 1932 — D. U. R. P. Nr 38, poz. 389).

[45]) Ustawa z dnia 9 IV 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz. U. R. P. Nr 25, poz. 220) — art. 50 i 63; Rozp. Prez. Rzpl. z dnia 24 IX 1934 r. o osobistych świadczeniach wojennych (jedn. teks., (Dz. U. R. P. Nr 55/1939, poz. 354).

Prawo o ustroju sądów powszechnych (DUPR. z r. 1932 poz. 863 — art. 192 § 1 lit. d. i art. 216 lit. d. — Ustawa z dnia 23.III 1923 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (DUPR. Nr 35, poz. 294) — art. 21 (1) (2) lit. b.

[46]) Wywłaszczenie takiej nieruchomości może nastąpić tylko po uprzednim pozbawieniu jej charakteru rzeczy poświęconej przez właściwą władzę duchowną — prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym z dnia 24.IX 1934 r (DUPR. Nr 56, poz. 766) — art. 41 § 3.

[47]) Bigo o. c. jak wyżej.

[48]) Klonowiecki o. c. jak wyżej.

nień charakteryzujących je jako zespoły zarazem osób, rzeczy i praw. Te zespoły przewiduje zasadnicza (konstytucyjna) norma prawa państwowego, jako zespoły gromadzące indywidua — i to nietylko obywateli, ale i innych mieszkańców Państwa (art. 111 Konst.) — dla możności indywidualnego korzystania z odpowiednich (religijnych) urządzeń tych związków.

Jak dotąd więc, dwa wstępne sprawdziany zakładów publicznych: zespolenie osób, rzeczy i praw oraz możność indywidualnego korzystania, pokrywają się z pojęciem kościołów i związków religijnych, prawnie uznanych.

Kwestja ta jednak wymaga odmiennego potraktowania, jeśli chodzi o istotny sprawdzian z uwagi na podmiot prawno-publiczny, występujący w kościołach i związkach religijnych prawnie uznanych. Państwo nie powołuje, nie tworzy związków religijnych, ani nie reguluje stosunków między wiernymi a ich władzą religijną. Państwo przewiduje tylko, jak wyżej powiedziano, takie związki i przygotowuje dla nich specjalne ramy (art. 113 do 116 Konst.). Treść tych ram (osoby, rzeczy, prawa) wnoszą same związki religijne. Tę treść Państwo przyjmuje, t. j. uznaje pod określonymi warunkami. Następuje sprawdzenie przez Państwo, czy wniesiona treść odpowiada postawionym warunkom przy zastosowaniu kryterjów, stanowiących o pojęciu nadzoru. Są nimi: kontrola praw i ustroju danego związku, rozstrzygnięcie kwestji, czy sposób wykonania uprawnień w sprawach wewnętrznych związku zasługuje na zaufanie Państwa, oraz skorygowanie lub ewentualne usunięcie takich przepisów związkowych lub takich wystąpień władztwa religijnego, które mogłyby stać w sprzeczności z ustawodawstwem powszechnym Państwa. Oczywiście nadzór Państwa nie może być sprawdzianem publiczno-prawnego charakteru zakładu również w odniesieniu do związków religijnych[49]). Nie wynika on też z tytułu zwierzchności Państwa, a jest tylko następstwem zastrzeżeń konstytucyjnych, pod jakimi Państwo uznaje wyznanie. Nadzór Państwa w dziedzinie wyznaniowej wywodzi się bezpośrednio z Konstytucji i różni się od administracyjnej ingerencji władz państwowych w sprawach wyznaniowych przez to, że ingerencja ta polega na sumie uprawnień, występujących w specjalnych normach z ustaw ustalających stosunek Państwa do poszczególnych związków.

Zakres wewnętrznych praw kościołów i związków religijnych może być przeto różnie ujęty przez ustawy, przedstawiające merytorycznie zgodne porozumienie Państwa z każdym związkiem oddzielnie. W zakresie wewnętrznym kościołów i związków religijnych mogą więc występować różne szczególne obowiązki względem Państwa, polegające na specjalnych dyspozycjach i szczegól-

[49]) por. Klonowiecki o. c. str. 72, przyp. 19, ustęp ostatni.

nych służbach, np. duszpasterstwo wojskowe regulowane przez przepisy z zakresu kompetencji resortu Min. Obrony Narodowej; mogą też występować klauzule, zastrzegające Państwu określony wpływ na obsadę stanowisk duchownych. Ponadto ingerencja Państwa w stosunku do wyznań może przejawiać się w szeregu norm prawa ogólnego. Jak więc widzimy ingerencja Państwa następuje niezależnie od nadzoru wynikającego z zastrzeżeń wyrażonych w t. zw. „wyznaniowych" artykułach Konstytucji — musi jednak być oparta na pozytywnym przepisie ustawy[50]).

Omówienie nadzoru i ingerencji Państwa w stosunku do wyznań skierowuje naszą uwagę na moment, który, naszym zdaniem, kryje istotny sprawdzian publicznego charakteru prawnie uznanych kościołów i związków religijnych, mianowicie na ich religijne władztwo zakładowe. Występuje ono samoistnie jako swoiste imperium religijne każdego związku. Stosunek Państwa do tego swoistego władztwa układa się jednakowo w pierwszym stadium regulowania sytuacji prawnej każdego związku religijnego. W tym stadium Państwo uznaje religijne władztwo związkowe za podmiot własnych praw związku, uosobionych w jego religijnej reprezentacji.

W drugim stadium, t. j. w ustalaniu swego stosunku do kościołów i związków religijnych w drodze ustawy — Państwo:

1) wchodzi w porozumienie z reprezentacjami związków religijnych, jako już z podmiotami własnych praw (z prawnymi reprezentacjami — art. 115 ust. 2 Konst.) i
2) gwarantując im tę podmiotowość w granicach prawodawstwa państwowego, reguluje sytuację prawną uznanych kościołów i związków religijnych w sposób różnolity, z uwagi na formy strukturalne wyznań, ich urządzenia i sprawy majątkowe, przy czym zgodnie ze stanowiskiem prawnych reprezentacji wyznaniowych ustala ingerencję państwową w wewnętrznych sprawach wyznań.

Państwowe więc imperium administracyjne w stosunku do wyznań wyczerpuje się całkowicie w konstytucyjnych dyspozycjach nadzorczych, warunkujących uznanie wyznań — oraz przejawia się w uprawnieniach ingerencyjnych z ustaw ustalających stosunek Państwa do poszczególnych kościołów i związków religijnych, w sposób stwierdzający, przedstawiony powyżej (pkt. 2) stan prawny.

Właściwe zatem imperium (władztwo zakładowe) nad zespołem osób, rzeczy i praw w kościołach i związkach religijnych występ-

---

[50]) por. Sawicki o. c. str. 138.

puje w ich władztwie religijnym, czerpiącym swą podmiotowość z własnego pierwotnego prawa[51]).

Ta próba teoretycznego uzasadnienia naszego stanowiska o własnej (pierwotnej) podmiotowości prawnej kościołów i związków religijnych, uosobionych po ich uznaniu w ich prawnej reprezentacji, zyska na wyrazistości przez naświetlenie ze strony prawa pozytywnego, jeśli zwrócimy uwagę na konstrukcję żydowskiego związku religijnego.

Bigo, który w swej pracy: „Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego" nie zajmuje się kościołami i związkami religijnymi, uwzględnia jednak żydowski związek religijny, jako wyraźnie nazwany przez ustawodawcę związkiem publiczno-prawnym[52]). „Jest to jedyny wypadek — stwierdza Sawicki[53]), — „kiedy ustawodawstwo polskie kościół lub związek religijny określa expressis verbis jako związek publiczno-prawny". Stwierdzenie to uważamy za bardzo ważne dla naszego problemu. Postaramy się więc wyjaśnić, dlaczego ustawodawca uważał za wskazane (czy też konieczne) w tym jedynie tylko wypadku wyraźnie zaznaczyć publiczny charakter związku religijnego.

---

[51]) Pogląd ten wyraża również prof. Sawicki o. c. str. 140: „Prawa, których źródłem nie jest Państwo, mogą stać się elementami porządku prawnego w Państwie o tyle, o ile zostaną przez Państwo za takie uznane, o ile więc otrzymają autoryzację i sankcję ze strony Państwa. W tym jednakże kryje się założenie podstawowe, uznające kościoły i związki religijne prawnie uznane za instytucje zdolne do wytwarzania własnego, odrębnego, samodzielnego porządku prawnego, zaś normy wyprodukowane przez te instytucje za p r a w o, które za takie może być przez Państwo uznane i które zdolne jest uzyskać charakter p r a w a również i w zakresie państwowego porządku prawnego, które jednakowoż j e s t p r a w e m n i e z a l e ż n i e od tego, czy ze strony Państwa prawne uznanie otrzyma (podkreślenie nasze). Normy te wiążą pierwotnie tylko członków danego kościoła lub związku relig., niemniej jednak są one normami prawnymi i urzeczywistniane być mogą przez sui generis w ł a d z t w o, sprawowane przez organizacje te w stosunku do swoich członków środkami dyscypliny kościelnej. Przez uznanie ze strony Państwa normy te stają się normami prawnymi także w sferze porządku prawnego, przez Państwo wytworzonego i chronionego". — Mimo to, tezą prof. Sawickiego jest (ibidem str. 119 i 120) że „Aktem prawnego uznania (art. 116 Konst.) Państwo p o d n o s i (podkreślenie nasze) dany związek religijny ze sfery zjawisk faktycznych do sfery zjawisk prawnych, ze społeczności istniejących w porządku prawnym jedynie jako twór socjologiczny, czyni instytucję prawną... Akt ten nie tylko t w o r z y n o w y z w i ą z e k r e l i g i j n y (podkreślenie nasze), ale przesądza równocześnie jego stanowisko w ogólnym porządku prawnym jego p o d s t a w o w e p r a w a i o b o w i ą z k i (podkreślenie nasze).

[52]) Przepisy o organizacji gmin wyznaniowych żyd. — jednolity tekst w Rozp. Min. W. R. i Oo. z dnia 5.IV 1928 r. (D. U. R. P. Nr 52, poz. 500) art. 1 „Żydzi, mieszkańcy Rzeczyposp. Polskiej, z wyjątkiem wojew. Śląskiego, tworzą związek religijny publiczno-prawny. Na jego czele stoi Rada Religijna Gmin Żydowskich. Związek religijny i poszczególne gminy mają prawo korporacyjne i prawo posiadania pieczęci".

[53]) Sawicki o. c. str. 164, przyp. 1.

Przepisy o organizacji żydowskich gmin wyznaniowych są nie tylko aktem prawnym, regulującym stosunek Państwa do Żyd. Zw. Relig., ale i aktem urządzającym ten związek statutowo, co występuje już w samej tytulaturze: „Przepisy o organizacji żydowskich gmin wyznaniowych".

Powtóre, nie wyznawcy religii mojżeszowej (wierni) tworzą ten związek, lecz „żydzi mieszkańcy"... — t. zn. ogół żydów zamieszkałych w Polsce. Wskazuje to na specyficzne ujęcie przez Państwo spraw wyznaniowych żydowskich, mianowicie, że są one podłożem wytwarzającym żydowską społeczność w znaczeniu etnicznym[54]. W tym ujęciu Żyd. Związek Relig. przedstawia zarazem i ludność żydowską, t. j. zespala żydów nietylko wyznaniowo, lecz i narodowościowo — i to zespala przymusowo przez kategoryczny zwrot: „żydzi mieszkańcy Rzeczypospolitej tworzą Związek Religijny" oraz przez wyraźne nadanie temu Związkowi charakteru publicznego.

Żydowski Związek Religijny przedstawia więc instytucję prawa publicznego, powołaną (utworzoną) przez Państwo. Jest to wyjątek w naszym ustawodawstwie, które zgodnie z konstytucyjnymi normami wyznaniowymi nie tworzy ze związków religijnych instytucji prawno-publicznych, tylko je jako takie przyjmuje.

Znamiennym jest, że nawet postulowaną przez art. 115 Konst. reprezentację religijną kościołów i związków religijnych — przewidziało dla Żydow. Zw. Relig. samo Państwo, w postaci Rady Religijnej gmin żydowskich (art. 1 i 24 Przepisów). Ta prawna reprezentacja wyznaniowo-żydowska nie została zresztą nigdy powołana, a czynności jej pełnił zastępczo Minister Wyznań Relig. i Ośw. Publ. (art. 54 Przepisów).

Wreszcie przewaga elementu narodowościowego (ludnościowo żydowskiego) nad elementem wyznaniowym (mojżeszowym) występuje w niespotykanej w związkach religijnych koncepcji, przyjętej przez „Przepisy" o możności powstawania w obrębie każdej żydowskiej gminy wyznaniowej specjalnych stowarzyszeń wyznaniowych, złożonych z tych żydów, dla których „korzystanie z urządzeń religijnych w gminach sprzeciwiałoby się wolności ich sumienia" (art. 32—36 Przepisów).

Do tego rodzaju konstrukcji, w której Żydowski Zw. Relig. tworzył zasadniczo organizację świecką, nie zamierza obecnie Rząd powrócić. Stwierdzą to okólnik Min. Adm. Publ. z 6.II 1945 r. „O tymczasowym uregulowaniu spraw wyznaniowych ludności żydowskiej"[55], który w punkcie 1 zapowiada, że nie przewiduje się w przyszłości tworzenia izraelickich gmin wyznaniowych z zakresem działania określonym w Rozp. Prez. Rzpl. z dnia 14.X 1927 r. w brzmieniu ustalonym w Rozp. Min. W. R. i Op. z dnia 5.IV 1928 r (D. U. R. P. Nr 52, poz. 500).

---

[54]) por. Grelewski o. c. str. 17.

[55]) Dz. Urz. Min. Adm. Publ. Nr 1, poz. 3.

Z wyjątkiem Żyd. Zw. Relig., będącego instytucją prawnopubliczną z mocy prawa państwowego, wszystkie inne kościoły i związki religijne czerpią swą podmiotowość publiczno-prawną z własnego prawa, przy współdziałaniu Państwa, wyrażającym się w uznaniu wyznań i ustalaniu stosunku Państwa do uznanych kościołów i związków religijnych. Przez te akty Państwo przyjmuje i wprowadza kościoły i związki religijne do zakresu swego prawa publicznego jako podmioty własnego władztwa religijnego i z tymi odrębnymi podmiotami wchodzi w stosunek określany specjalnymi ustawami.

Niezmienność pierwotnych praw kościołów i związków religijnych oraz samoistność działania ustanowionych przez to prawo władztw religijnych można śledzić w każdej ustawie, ustalającej stosunek Państwa do danego wyznania.

Wypowiada to Konkordat w art. I i II, zapewniając władzy biskupów diecezjalnych pełną swobodę w znoszeniu się z wiernymi i ze Stolicą Apostolską.

Głoszą to statuty:

Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, w § 2 statutu: „Święty Polski Autokef. Kościół Prawosł. rządzi się na podstawie...“ — tu następuje wymienienie podstaw wiary i praw kanonicznych;

Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczyposp. Polskiej, we wstępie statutu, wyliczającym niezmienne podstawy konfesyjne tego wyznania;

Karaimskiego Związku Religijnego, w § 2 statutu;

Muzułmańskiego Związku Religijnego, w § 2 statutu.

Wszystkie wyznania określają wyraźnie swe władze.

Kościół Katolicki: Stolicę Apostolską i biskupów diecezjalnych (art. II i III Konk.).

Polski Autokef. Kościół Prawosł.: Metropolitę Polski jako zwierzchniego przedstawiciela kościoła wobec władzy państwowej i Sobór Biskupów jako spadkobierców władzy apostolskiej (§ 5 i 28 statutu).

Kościół Ewang.-Augsb.: Biskupa i Synod Ewan.-Augsb. (§ 57 i 58 statutu).

Muzułmański i Karaimski Związek Relig.: swych zwierzchników duchownych Muftiego oraz Hahana.

Tak przedstawiają się podstawowe założenia konstrukcji kościołów i związków religijnych w ich statutach[56]), uznanych przez Państwo. Statuty te zawierają przepisy rozwijające tę zasadniczą konstrukcję w formy ustrojowe, urządzenia, zakłady i fundacje, których

[56]) Statut wewn. Pol. Autokef. Kośc. Prawosł. (Dz. U. R. P. Nr 103, poz. 679 z r. 1932) — Zasadnicze Prawo Wewn. Kośc. Ew.-Augsb. w R. P. (D. U. R. P. Nr 94, poz. 659 z r. 1936) — Stat. Karaim. Zw. Rel. (D. U. R. P. Nr 72, poz. 518 z r. 1936) — Stat. Muzułm. Zw. Rel. (D. U. R. P. Nr 72, poz. 517 z r. 1936).

podłożem materialnym jest majątek ruchomy i nieruchomy kościołów i związków religijnych. Wszystko to (osoby, rzeczy i prawa) służy do rozwijania działalności religijnej w imię kultu przejawianego w każdym kościele i związku religijnym. Działalnością tą jest służba Boża, ustalona w określonej nauce i przeznaczona do praktykowania w zasadzie dla wszystkich ludzi. Ponieważ powyższa działalność — służba Boża — znalazła swój wyraz w specjalnych, odnoszących się do wyznań artykułach Konstytucji, pomieszczonych w rozdziale ustalającym „powszechne prawa i obowiązki obywateli" — przeto należy ją w państwowym rozumieniu zaliczyć do służb „zmierzających do zaspokojenia potrzeb interesu ogólnego"[57]).

Publiczny zatem charakter uznanego związku religijnego nie ulega żadnej wątpliwości. Posiadają więc ten charakter kościoły i związki religijne, objęte w specjalnych ustawach, jako całości wraz z ich koniecznymi formami ustrojowymi i urządzeniami organizacyjnymi, jak diecezje (senioraty — okręgi kościelne), parafie (zbory i gminy wyznaniowe, kantoraty, stacje kaznodziejskie) oraz domy (klasztory, zgromadzenia zakonne — społeczności ewangelizacyjne), wreszcie zakłady: naukowe, dobroczynne, wychowawcze, oraz fundacje. To też wszystkie wymienione wyżej instytucje, zakłady i korporacje, stanowiące integralne części ustrojowe kościołów i związków religijnych, zostały wyłączone spod przepisów prawa o stowarzyszeniach (str. 17) jako zrzeszenia, mające „wyłącznie i bezpośrednio na celu wykonywanie kultu religijnego".

[57]) Por. Klonowiecki o. c. str. 12 i nast.

JERZY POKRZYWNICKI

POPULARYZACJA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO I ŹRÓDŁA JEGO INTERPRETACJI [1]).

Naogół znaczenie postępowania w administracji nie jest należycie doceniane. Gdy w praktyce sądowej na każdym kroku obok kodeksu karnego czy cywilnego spotykamy wciąż te tak popularne litery „k. p. c." lub k. p. k. — to niestety nie da się tego samego powiedzieć o dziedzinie administracji, jeśli chodzi o postępowanie administracyjne [2]).

Powyższe wynika z faktu, że przepisy wspomnianego postępowania nie są dostatecznie spopularyzowane nietylko w doktrynie i literaturze, ale nawet wśród świata urzędniczego.

Przyczyny tego zjawiska są różnorakie, — pozwolę sobie przytoczyć parę z nich, moim zdaniem, najważniejszych.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że cały szereg dziedzin administracji posiada swe odrębne przepisy postępowania, częstokroć bardzo skąpe i niedostateczne, jednak wyłączające z mocy art. 112 do 116 rozp. o post. adm. stosowanie ogólnych lub specjalnych przepisów tego rozporządzenia. I tak wyłączone są całkowicie lub częściowo sprawy: wojskowe, skarbowe, dyplomatyczne i konsularne, dyscyplinarne i inne, — a więc ogromny kompleks, który w ogólnej masie może nawet dorównywa ilości spraw, których załatwianie odbywa się na zasadach rozp. o post. adm.

Drugą przyczyną wytworzonego stanu rzeczy jest nastawienie naszej legislacji w kierunku tworzenia w poszczególnych ustawach lub rozporządzeniach — albo wprost specjalnych przepisów z dziedziny postępowania, bądź udzielania pełnomocnictw ministrom do

[1]) Artykuł ten stanowi część „wstępu" do pracy autora p. t. „Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa N. T. A.", która ukaże się wkrótce w druku.

[2]) Niedocenianie procedury również na terenie uniwersytetów, jeśli chodzi o postępowanie sądowe i w literaturze jest zjawiskiem, na które zwraca uwagę prof. dr M. Waligórski w artykule swym, zamieszczonym w Nr 3 Państwa i Prawa z r. 1947, str. 77—79. Autor zwraca uwagę na nieobsadzenie katedr Procesu Cywilnego na wszystkich uniwersytetach, z wyjątkiem Wrocławia.

tworzenia tych przepisów w rozporządzeniach. Takie specjalne przepisy, pojawiając się w poszczególnych ustawach, spychają rozp. o post. adm. na plan drugi i depopularyzują je dotkliwie jako coś niepełnego lub niepraktycznego. Ten prąd do tworzenia oddzielnych przepisów postępowania powstał z niedość gruntownej znajomości zasad rozp. o post. adm., która wywołuje obawy, że przepisy te nie będą się nadawać przy stosowaniu nowej ustawy, zbyt krępować władze i t. p.

Podobne obawy należy uznać naogół za nieuzasadnione, ponieważ przepisy rozp. o post. adm. są w ten sposób zbudowane, że obok ochrony słusznych praw stron dają równocześnie władzy pełną możność szybkiego i celowego urzędowania. Z tą inflacją przepisów postępowania należy walczyć jako ze zjawiskiem nader niepożądanym. Zresztą rozp. o post. adm. w całym szeregu artykułów odsyła do przepisów specjalnych, dając również możność powstawania takich przepisów de lege ferenda (np. art. 15, 22, 35, 44, 45, 51 i 104 i inne)— należałoby więc ograniczyć twórczość ustawodawczą do tych ram i zacieśnić ją nadto do wypadków istotnie niezbędnych.

W każdym razie wiele ustaw i rozporządzeń, regulujących dziedziny nie wyłączone spod przepisów postępowania administracyjnego, nie zawiera w ogóle żadnych przepisów w tym zakresie, lub zawiera ich bardzo mało, stwierdzając przez to milcząco, że ogólne postępowanie administracyjne ma tu w pełni zastosowanie, a jeśli ustawodawca stwarza nowe przepisy z zakresu postępowania, to jednak czuwa równocześnie nad tym, aby nie odbiegały one albo wcale, albo zbytnio od zasad postępowania administracyjnego ogólnego.

Również orzecznictwo N. T .A. starało się iść po linii narzucania w drodze analogii zasad, ustalonych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, władzom i urzędom względnie dziedzinom, wyjętym spod jego postanowień.

O ile powyższe trudności wynikają z. samego ustawodawstwa, o tyle następne wynikać będą z praktyki.

Mam tu mianowicie na myśli zbyt małą ilość prawników w ogólnej masie naszych urzędników, a także niedostateczny poziom wykształcenia prawniczego naszej administracji, jako całości. Powyższe braki odbijają się ujemnie na zrozumieniu, czym jest procedura i jak ją należy stosować. W istocie rzeczy nie możemy przecie wyobrazić sobie sędziego, orzekającego lub śledczego, względnie urzędnika prokuratorskiego, któryby nie znał lub nie stosował procedury sądowej, — tymczasem w administracji wytworzył się taki stan rzeczy, — że urzędnik, będący w dużej ilości przypadków również sędzią — sędzią prawa publicznego, może nieraz nie znać zupełnie procedury, to jest kardynalnych zasad, którymi ma się kierować przy rozstrzyganiu spraw, a w szczególności przy wyświetlaniu prawdy materialnej.

Te ostatnie fakty doprowadzają do tego, że w poszczególnych działach fachowych muszą się tworzyć specjalne komórki organizacyjne względnie musi się utrzymywać specjalnych urzędników dla stosowania w praktyce nietylko prawa materialnego, ale również proceduralnego.

W ten sposób „postępowanie" staje się jakąś odrębną dziedziną jakąś dokryną pełną zagadek i trudności, których rozstrzyganie, nawet w wypadkach zupełnie prostych i łatwych, należeć musi do „fachowców", a przecież takimi fachowcami w dziedzinie postępowania muszą być wszyscy urzędnicy administracyjni, stosujący prawo administracyjne — niezależnie od tego, czy są specjalistami w innej dziedzinie: lekarzami, inżynierami i t. d. — podobnie jak wszyscy sędziowie kryminolodzy, czy cywiliści, specjaliści od spraw handlowych, czy rozwodowych — muszą znać przepisy odpowiedniej procedury sądowej.

Co się tyczy adwokatury, to ta ostatnia jest powołana do współdziałania w wymiarze sprawiedliwości, wymiar ten odbywa się zarówno w trybie sądowym, jak i administracyjnym, tymczasem zainteresowanie dla postępowania administracyjnego ze strony palestry wydaje się być mniejsze. Przyczyny tego są różnorakie, — jedną z nich jest lekceważenie w pewnych kołach prawniczych prawa administracyjnego, jako rzekomo prawa niższego rzędu w porównaniu z prawem sądowym. Z powyższego płynie niedość pełne i umiejętne wykorzystywanie przez adwokaturę postępowania administracyjnego jako środka obrony zastępowanych stron.

Jednakże nie zawsze i nie przez wszystkich rozp. o post adm. jest zapoznawane. Naokoło niego powstała już cała literatura i specjaliści czynią wysiłki, aby postępowanie administracyjne nadal rozwijać i odpowiednią interpretacją umacniać.

Na tym polu podały sobie w swoim czasie dłonie dwie władze naczelne, a mianowicie: Najwyższy Trybunał Administracyjny i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Kontynuatorem tych prac jest obecnie Ministerstwo Administracji Publicznej, które przy sposobności załatwiania poszczególnych spraw, a także w drodze inspekcyj, usiłuje wpajać w podległą administrację zrozumienie zasad postępowania i popiera rozwój literatury na te tematy[3]).

Rozważając kwestię, czy i ewentualnie w jakim zakresie możliwa jest popularyzacja zasad postępowania administracyjnego wśród społeczeństwa, należało przypuszczać, że wprawdzie jest to dziedzina dość specjalna, tym niemniej w tak znacznym stopniu interesująca każdego, który ma jakiekolwiek sprawy w urzędach administracyjnych — a takich jest tysiące, jeśli nie miliony — że wprost siłą faktu i dzięki biegowi czasu coraz więcej osób będzie się tą dziedziną inte-

[3]) p. np. „Przepisy z zakresu Prawa Administracyjnego", Wydawnictwo Min. Adm. Publ. — Zeszyt 4 z r. 1946, poświęcony postępowaniu administr. i egzekucyjnemu, a także szereg artykułów z dziedziny post. adm. w „Gazecie Administracji" — wydawnictwo M. A. P.

resować. Jak wynikało z obserwacji poczynionych przed wojną przewidywania powyższe były słuszne. Nie mówiąc już o tym, że literatura prawnicza na te tematy rosła z każdym rokiem, a adwokatura coraz szerszej i umiejętniej wykorzystywała przepisy postępowania dla obrony praw jej klientów — spotykało się coraz częściej podania poszczególnych obywateli, sporządzane własnoręcznie bez pomocy prawnej, bądź jedynie z pomocą lokalnych różnego rodzaju „pisarzy" i „obrońców", którzy powoływali się na przepisy postępowania jako uzasadnienie dla ich roszczeń procesowych. Operowanie tymi przepisami, chociaż w ujęciu nader uproszczonym, tym niemniej nieraz okazywało się zupełnie trafne.

Dlatego jednak, aby prawo powoływać, należy przede wszystkim wiedzieć o jego istnieniu. Przez najczęstsze omawianie tego tematu w prasie czy w życiu publicznym osiągniemy ten skutek, że ludność dowie się o tym, że istnieje taki zbiór norm, który daje jej możność obrony jej praw w urzędach administracyjnych. Jest to „pierwszy krok" popularyzacji, gdyż w ślad za tym nastąpić powinno zaciekawienie tematem i chęć jego poznania.

Zagadnienia postępowania administracyjnego i orzecznictwa na ten temat powinny interesować przede wszystkim władze, albowiem wobec małego wyrobienia naszej ludności, władza powinna być nie tylko tym sędzią, który prawo stosuje, ale i obrońcą maluczkich przed samym sobą.

Źródła, którymi komentator-administrator rozporządza, są to — oprócz tekstów obowiązujących ustaw i własnej praktyki — prace a) teoretyków prawa, przeważnie profesorów wyższych uczelni, b) adwokatów, specjalizujących się w prawie administracyjnym, c) urzędników administracyjnych i wreszcie d) judykatura sądowa.

Jeśli chodzi o judykaturę N. T. A., to poglądy Trybunału wypowiadane były w potrójny sposób:

1 — przez tezy, zawierające wyraźną interpretację poszczególnych przepisów post. adm.

2 — przez poglądy dotyczące tej materii, wypowiadane wprost w uzasadnieniach wyroków i wreszcie

3 — przez poglądy związane z interpretacją postępowania, wypowiadane bądź ubocznie, przy okazji interpretacji prawa materialnego, bądź dotyczące postępowania w pewnej ściśle określonej dziedzinie uregulowanej w ustawach specjalnych.

Tu wypada zauważyć, że zebranego materiału — nie bacząc na dostęp ze źródeł urzędowych i na wykorzystanie całego będącego w obiegu materiału prawniczego — nie można uważać za zupełnie kompletny, szczególnie w odniesieniu do zakresu orzecznictwa wymienionego wyżej w punkcie 3), albowiem zdarzają się często wypadki nieopublikowania nigdzie niektórych wyroków, które wobec tego pozostają znanymi jedynie Trybunałowi i zainteresowanej władzy. Oczywiście zarówno oficjalne publikacje w rodzaju „Zbioru Wyroków N. T. A.", jak i półoficjalne starają się objąć cały materiał,

lecz nie zawsze to się im udaje i nieraz spotyka się interesujące wyroki, o których można się dowiedzieć jedynie z prac ściśle prywatnych.

Z powyższego wynika, że wszelkie publikacje z tej dziedziny poszczególnych autorów, mających dostęp do źródeł urzędowych, są nader pożądane, szczególnie w wypadkach, gdy nie ograniczają się one do suchego przytoczenia poglądów Trybunału, a starają się je również oświetlić zarówno pod kątem widzenia praktyki i teorii, jak i dotychczasowego orzecznictwa w danej kwestii.

Do interpretacji postępowania administracyjnego przystępują różne kategorie prawników, starając się dorzucić do literatury przedmiotu swoje zapatrywania, oparte na różnorodnych przesłankach i wzorach. Ma to niewątpliwie swoje dobre strony, ale równocześnie stwarza częstokroć pewien zamęt pojęć, spychając nieraz poszczególne zagadnienia na niebezpieczne tory, gdzie ilość opinii przeważa nad ich autorytatywnością.

Bywa to szczególnie w wypadkach, gdy daną wykładnię ustala się na podstawie obcego materiału porównawczego, nie licząc się z naszymi specjalnymi warunkami i wymaganiami praktyki administracyjnej. Prace uczonych z istoty rzeczy mają podłoże teoretyczne, zdradzają ogromną erudycję i znajomość przedmiotu w sensie cytowania opinii wielu znawców. Komentatorowi urzędnikowi administracyjnemu trudno operować tą bronią po prostu dlatego, że wobec nawału prac zawodowych nie ma on możności przeprowadzania tak daleko idących studiów, chociaż nieraz się zdarza, że w powodzi różnorodnych opinii teoretyków mógłby on znaleźć poparcie w ich pracach i dla swojego poglądu. Sposób komentowania naszego postępowania administracyjnego przez teoretyków opiera się zarówno na analizie przedmiotu, jak i poglądów uczonych — poglądów już nieraz przestarzałych, zawartych w literaturze przedwojennej, chociaż jest rzeczą jasną, że stwarzając pewne koncepcje prawne, cytowane autorytety prawnicze nie mogły się liczyć z pozytywnym prawem administracyjnym, procesowym, które w ich czasach istniało jedynie fragmentarycznie i dalekie było od jakiejkolwiek kodyfikacji. Wiemy przy tym doskonale, jak wykładnia jednego artykułu związana jest z wykładnią szeregu innych i jak wynika ona nieraz z zasadniczych przesłanek pewnej całości danego prawa, nie mówiąc już o zdobyczach praktyki, osiągniętych na tle stosowania danego przepisu.

Podejście znów do przedmiotu ze strony reprezentantów palestry nazwałbym przeważnie jednostronnym, t. j. interpretacja ich idzie w kierunku rozszerzającego komentowania uprawnień stron, a ograniczenia swobody postępowania władzy względnie jej uprawnień.

Rozumie się, że i prace prawników administracyjnych nie są zupełnie wolne od pewnego subiektywizmu, wypływającego z przynależności ich autorów do dykasterii t. z. biurokracji, możnaby na przy-

kład zarzucić tym autorom, że tendencyjnie, a może czasem i nieświadomie starają się rozszerzyć kompetencje władz na niekorzyść uprawnień strony. Zarzut ten jednak nie zawsze byłby słuszny. Pracując w administracji nieraz w wyższych instancjach, często przez długie lata, prawnik administracyjny ma możność wyrobienia sobie krytycznego poglądu na poziom i niedomagania stanu urzędniczego w niższych instancjach, t. j. tych właśnie, które przeważnie stosują w praktyce przepisy postępowania administracyjnego. Dlatego też trudno posądzić takiego prawnika o zbyt daleko idące tendencje rozszerzania kompetencji władz, których uchybienia od wielu lat zmuszony jest stale korygować. Stara się on raczej o wynalezienie właściwego środka pomiędzy sprzecznymi poglądami i interesami władz i stron, a nawet interpretacja jego idzie nieraz na korzyść stron, gdy słuszność tego wymaga, a interes publiczny nie stoi na przeszkodzie.

Zresztą, jeśli już mówić o subiektywiźmie w interpretacji, wynikającym z przynależności komentatora do pewnego stanu lub zawodu, inaczej o pewnym nastawieniu autora, to fakt takiego nastawienia naogół można przyjąć za udowodniony.

„Nastawienie owe, inspirujące prawników do zmiennej wykładni ustaw" — pisze Bolesław Szyszkowski[4]) — „można podzielić z gruba na płynące jakby z dołu, z góry i z boku".

Nastawienie z boku jest to — zdaniem autora — „typowe nastawienie adwokackie, na które wpływają, poza osobistym zainteresowaniem materialnym adwokata, motywy o charakterze, rzec można, emocjonalnym". Rzecznik strony procesowej, jak zauważa w konkluzji autor, „urabia, kształtuje", niejako „masuje, pudruje i szminkuje" normę prawną, „aby nadać jej oblicze pożądane ad usum casus, czyli ad maiorem clientis gloriam".

Nastawienie z dołu jest to nastawienie sędziowskie, gdzie na pierwszy plan wysuwa się poczucie słuszności sędziego, wypływające z meritum sprawy, a nie zawsze pokrywające się z normą prawną[5]). Podobnym słusznościowym nastawieniom podlegają, zdaniem autora, nietylko sądy merytoryczne; nastawienia takie przenikają również i do sądów kasacyjnych.

Skoro przyjęliśmy istnienie nastawienia autorów, wynikającego z pewnego stanu lub zawodu, musimy uznać, że od takiego nastawienia nie jest wolny i stan urzędniczy. Nastawienie jego będzie podobnie jak i nastawienie sędziowskie, nastawieniem z dołu, z tą jednak odmianą, że przeważa w nim moment celowości[6]). Ponieważ z zawo-

---

[4]) Nastawienie wykładni ustaw. Wileński Przegląd Prawniczy Nr 2/38.

[5]) „Some sądy nieraz"... — pisze prof. Waśkowski w pracy swej „Tradycyjna Metoda Wykładni Prawa" str. 25 „...dążąc do słusznego rozstrzygnięcia spraw, uciekają się do przekręcania ustaw i do sofizmatów, żeby uzasadnić orzeczenie, które odpowiada ich poczuciu prawnemu..".

[6]) Nie mówię już o wypadkach, gdy pewna interpretacja przepisu lub dyrektywa wypływa „z góry", t. j. z zarządzenia lub okólnika władzy wyższej.

du urzędnika wypływa obowiązek wcielania w życie interesu publicznego, dąży on do takiej wykładni obowiązującego prawa, aby realizacja interesu publicznego była możliwie zawsze pełna i dopuszczalna, a przy tym osiągalna przy najmniejszym wysiłku i nakładzie środków. Nieraz przy tym muszą ucierpieć interesy poszczególnych osób interesowanych.

Zresztą prawa stron opierają się na t. zw. „prawie podmiotowym", — jak tego chcą niektórzy, tworze hipostatycznym, t. j. pozbawionym realnego bytu tworze myślowym. Jeśli nawet nie iść tak daleko, jak pragnęli tego niektórzy prawnicy młodej szkoły[7]), aby zlikwidować w ogóle to pojęcie jako szkodliwą fikcję, to jednak nie można negować faktu, że w miarę rozrostu praw i obowiązków państwa, wypływających z konieczności kierowania coraz bardziej trudnym i skomplikowanym życiem zbiorowym — prawa jednostki, oparte na prawie podmiotowym odsuwane są w cień i muszą ustępować interesom zbiorowym państwa czy narodu. Z tych też przesłanek, opartych na koniecznościach życiowych i poczuciu rzeczywistości doby obecnej, wypływa nieraz tendencja prawnika administracyjnego do komentowania obowiązujących norm, w razie kolizji prawa podmiotowego z interesem publicznym, na korzyść tego ostatniego. Rzeczą taktu i wyczucia prawnego jest utrzymanie się w konkretnym wypadku na właściwej linii demarkacyjnej.

To też prawnik administracyjny, starając się wypełnić sumiennie zadania, które sobie postawił, musi walczyć równocześnie na kilku frontach, operując różnymi argumentami, a równocześnie szukać własnych, w jego mniemaniu słusznych dróg, prowadzących do należytej wykładni przepisów.

Przystępując do prac komentatorskich na pewien temat, dotyczący postępowania administracyjnego, musi prawnik administracyjny baczyć, aby jego interpretacja: a) zgodna była z brzmieniem prawa (zresztą każdy interpretator musi o to dbać przede wszystkim), b) zgodna była w granicach możliwości z intencjami ustawodawcy. Intencje te są znane komentatorowi nieraz bliżej niż komu innemu i często komplikują sprawę dzięki pewnej ich rozbieżności z brzmieniem tekstów, do których w międzyczasie powstaje judykatura, z istoty rzeczy nie mogąca się liczyć z tymi intencjami, c) oparta była na naukowych metodach [8]), d) zgdona była z wymogami praktyki, t. j. aby: 1) stała na poziomie stanu urzędniczego, stosującego przepisy postępowania, 2) nie krępowała władz w sensie proceduralnym przez

[7]) Por. „Konstrukcje prywatno-prawne w świetle teorii prawa narodowego" Józef St. Piątkowski. Prawo Nr 5—6 37 r.

[8]) Do ogólnych względnie naukowych metod interpretacji ustaw zaliczyć można m. in. wykładnie: systematyczną, historyczną gramatyczną, logiczną, zwężającą, rozszerzającą, bezpośrednią lub przez analogię, historyczno-porównawczą socjologiczną czy teleologiczną, wreszcie jurysprudencję interesów — metodę wysuniętą w swoim czasie przez Iheringa, a propagowaną przez Filipa Hecka. (Das Problem der Rechtsgewinnung 1912 r., oraz Gesetzesanwendung und Interessenjurisprudenz 1914 r.).

narzucanie tej praktyce zasad obcych postępowaniu administracyjnemu nawet w szerszym zrozumieniu, 3) nie utrudniała realizacji w orzecznictwie administracyjnym interesu publicznego i w tych granicach praw osób interesowanych.

Jeśli mamy naprawdę pchnąć naprzód naszą polską myśl prawniczą i stworzyć odpowiednio przystosowaną do naszych warunków wykładnię naszego postępowania administracyjnego, to powinniśmy przede wszystkim oprzeć się na własnym prawie pozytywnym i wymogach praktyki. Przedwojenne poglądy Herrnritta, Teznera, czy innych teoretyków, a nawet ich komentarze do austriackiej ustawy postępowania administracyjnego[9]) nie mogą być dla nas drogowskazem przy interpretacji naszej ustawy postępowania administracyjnego. Przy jej redagowaniu oparto się w dużym stopniu na wzorach obcych — to prawda, lecz na tym należy i skończyć. Zresztą, jak o tym można się przekonać z porównania tekstów tych ustaw, ustawodawca polski szereg kwestii świadomie uregulował odmiennie, a przy tym brane było pod uwagę i orzecznictwo naszego N. T. A. Podobnie ustawa jugosłowiańska „o opsztem uprawnom postupku", ostatni z czterech środkowo-europejskich kodeksów postępowania administracyjnego, została w sposób szczególny przystosowana do miejscowych warunków. Musi to uczynić nasza praktyka w odniesieniu do naszego postępowania.

Przy wykładni treści poszczególnych przepisów postępowania musimy się wystrzegać wszelkiego talmudyzmu, aby dziedzina przeznaczona dla najszerszych sfer społeczeństwa nie stała się kabałą zrozumiałą tylko dla nielicznego grona wtajemniczonych. Nasze konstrukcje prawne powinny być jak najbardziej proste i jasne.

Musimy również wyrzec się interpretacji ścieśniającej, wynikającej z domniemania, że władze nasze są złe, a przeto działanie ich należy ograniczyć, gdzie się tylko da. Walka z przerostami władzy nie może odbywać się w płaszczyźnie postępowania administracyjnego, a powinna być rozstrzygnięta na gruncie stosownej organizacji władz, zarówno jak i odpowiedniego doboru personelu urzędniczego.

Rozumie się — z powyższego nie wynika, aby nasz prawnik administracyjny zapoznawał obce wzory i obce poglądy, stojące w związku ze studiowaną kwestią. Przeciwnie, powinien je w miarę możności znać dla rozszerzenia i pogłębienia swych wiadomości. Nie powinien jedynie sugestionować się ich autorytatywnością i próbować bezkrytycznie przesadzać je na nasz grunt. Podobnie i narybek prawników administracyjnych nie może być wychowywany w duchu przewagi formy nad treścią, nie powinien być urabiany pod wpływem obcych wzorów i autorytetów.

Szukając własnych dróg wykładni przepisów ustawowych, żaden komentator nie jest wolny od możliwości potknięcia się na tej

---

[9]) Np. dzieło dr Egberta Mannlichera i dr Emmericha Coreiha: Das Verwaltungsverfahren. Wiedeń 1927.

kamienistej drodze. Zdarza się to szczególnie wówczas, gdy się naprzód ustali pewne zapatrywania, a później dopiero dorabia się do nich stosowne argumenty. Zdarza się nieraz, że prawnik zasugestionuje się w takim stopniu swoją myślą przewodnią, którą rozwija w postaci zawiłych rozumowań, że zapomina o argumentach jasnych i prostych, przemawiającym przeciwko jego wywodom. Dlatego należy się starać, aby w każdym wypadku naprzód rozważyć dane pro i contra, a później dopiero na tle tej analizy ustalić właściwy swój pogląd.

KAZIMIERZ BURIAN

WYZNANIOWY DEKRET UNIFIKACYJNY.

W Nr 59 Dz. Ustaw ogłoszony został dekret z dnia 5 września br. „o uregulowaniu położenia prawnego Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościoła Mariawickiego i Kościoła Starokatolickiego". Najwidoczniej powyższy tytuł dekretu, odnoszący się do trzech wymienionych wyznań, a więc dotyczący sprawy mającej doniosłość w pierwszym rzędzie dla ich władz i wyznawców, z punktu widzenia zaś ogólnego mniej budzącej zainteresowania — sprawił, że dekret ów przeszedł jakby niespostrzeżony, nie zwracając na siebie większej uwagi. Treść jego wychodzi jednak wybitnie poza brzmienie tytułu, a znaczenie dekretu jest niewątpliwie doniosłe, przeprowadza on bowiem niemal w pełni unifikację naszego prawa wyznaniowego.

Ze względu na społeczną i prawną doniosłość tej unifikacji omówimy bliżej treść dekretu i zwrócimy uwagę na prawne następstwa jego postanowień.

1. Przede wszystkim dekret, zgodnie z tytułem swoim, reguluje położenie prawne Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościoła Mariawickiego i Kościoła Starokatolickiego.

Byt prawny tych kościołów opierał się na dawnych przepisach zaborczych, przy czym pierwsze dwa istniały tylko na obszarze b. zaboru rosyjskiego na podstawie przepisów ustawowych rosyjskich, trzeci zaś istniejący na obszarze b. zaboru austriackiego i pruskiego, opierał swój byt prawny na przepisach austriackich i pruskich[1]. Wobec tego kościoły powyższe posiadały charakter prawnie uznanych związków religijnych t y l k o n a c z ę ś c i o b s z a r u P a ń s t w a, t. j. Ewangelicko-Reformowany i Mariawicki, jedynie na obszarze b. zaboru rosyjskiego, Starokatolicki zaś tylko na pozostałym obszarze Państwa, prócz obszaru b. zaboru rosyjskiego.

[1]) Zobacz artykuł Dr. Buszyńskiego „Zagadnienie unifikacji przepisów ustawowych dotyczących wyznań" w Nr 9 „Gazety Administracji" z 1946 r., str. 441 i nast.

Dekret nadał powyższym trzem kościołom charakter związków religijnych prawnie uznanych n a o b s z a r z e c a ł e g o P a ń s t w a, ponadto zaś postanowił, że stosunki wewnętrzne tych kościołów, uregulowane dotąd przepisami zaborczymi, określą ich prawa wewnętrzne (statuty), podlegające zatwierdzeniu przez Radę Ministrów.

Wreszcie dekret uchylił w art. 3 pkt. 1), 2), 3), 5) i 6) przepisy zaborcze, ustalające byt prawny powyższych kościołów.

W ten sposób wszystkie te kościoły uzyskały obecnie charakter związków religijnych prawnie uznanych na obszarze całego Państwa na podstawie przepisów prawa polskiego.

2. Następnie dekret w art. 3 pkt. 7), 8), 9) uchylił obowiązujące dotąd formalnie rosyjskie i pruskie przepisy, dotyczące wyznania Baptystów. Przepisy te były już o tyle nieaktualne, że wyznanie to (Polski Kościół Ewangelicznych Chrześcijan Baptystów) uzyskało charakter związku religijnego prawnie uznanego na zasadzie reskryptu Ministra Administracji Publicznej z 4 maja 1946 r. L. dz. 2433/46, a więc opierało od tego czasu swój byt prawny na normie prawnej polskiej, nie zaś na przepisach zaborczych.

3. Dalej uchylone zostały dekretem (art. 3 pkt. 4, 11, 13) te przepisy zaborcze austriackie, pruskie i rosyjskie, które normowały tworzenie, względnie uznawanie prawne związków religijnych, oraz ich stosunki prawne, a które bądź były niezgodne z normującymi to zagadnienie postanowieniami Konstytucji marcowej, jak np. austr. ustawa z 20 maja 1874 w przedmiocie prawnego uznania związków religijnych, bądź też stały się już nieaktualne wobec odmiennego ustosunkowania się Państwa do odnośnych spraw i zagadnień wyznaniowych.

4. Wreszcie uchylone zostały dekretem wszelkie przepisy prawne, wydane przed dniem 11 listopada 1918 r., (a więc przepisy zaborcze), dotyczące spraw m i ę d z y w y z n a n i o w y c h. W szczególności utraciły moc obowiązującą (art. 3 pkt. 10, 12):

a) austriacka ustawa z 25 maja 1868 r. o uregulowaniu międzywyznaniowych stosunków obywateli Państwa,

b) pruska ustawa o wystąpieniu z Kościoła z dnia 10 maja 1873 r. oraz

c) pruska ustawa o wystąpieniu z gmin wyznaniowych żydowskich z dnia 28 lipca 1876 r. wraz z nowelą z 13 grudnia 1918 r.

Ustawy te normowały między innymi przejście z jednego Kościoła lub związku religijnego do innego i wogóle sposób przeprowadzania zmiany wyznania[2]).

W szczególności przepisy austriackie u z a l e ż n i a ł y s k u t e c z n o ś ć p r a w n ą przejścia na inne wyznanie od zgłosze-

[2]) pruska ustawa z 28 lipca 1876 r. przewidywała również wystąpienie z miejscowej g m i n y wyznaniowej żydowskiej, bez wystąpienia z żydowskiego związku religijnego.

nia tego faktu w starostwie, pruskie zaś uzależniały skuteczność wystąpienia ze związku religijnego oraz zmiany wyznania od złożenia odpowiedniego oświadczenia przed sędzią grodzkim miejsca zamieszkania zgłaszającego.

Wobec uchylenia obecnie powyższych przepisów bez równoczesnego zastąpienia ich przepisami polskimi, normującymi odnośne zagadnienia, skuteczność prawna zmiany wyznania, względnie wystąpienia z pewnego związku religijnego bez przystąpienia do innego, nie jest już uzależniona od formalnego zgłoszenia tego faktu u władzy państwowej. Przeprowadzenie zmiany wyznania wymaga zatem obecnie dla swej ważności jedynie zgłoszenia wystąpienia z danego związku religijnego u właściwej władzy duchownej i przyjęcia wstąpienia do innego związku religijnego przez władze duchowne tego związku.

Powyższa zasada nieingerencji Państwa w sprawy wyznaniowe p o s z c z e g ó l n y c h obywateli odpowiada konstytucyjnej zasadzie wolności religijnej i traktowaniu spraw przynależności wyznaniowej obywateli, jako ich spraw czysto prywatnych.

Traktowanie tych spraw w omawianym dekrecie idzie po linii przyjętej przez nowe ustawodawstwo polskie (prawo małżeńskie, prawo o aktach stanu cywilnego), które wogóle nie wchodzi w sprawy przynależności wyznaniowej obywateli.

Naturalnie przyjęcie tej zasady w ustawodawstwie nie jest bynajmniej równoznaczne z uznaniem spraw wyznaniowych i przejawów życia religijnego, mających znaczenie doniosłych czynników społecznych, za nie wchodzące w zasięg zainteresowań Państwa. Zasada powyższa jest jedynie konsekwencją wolności religijnej i nieingerowania Państwa w sprawy wyznaniowe poszczególnych obywateli.

Postanowienia omawianego dekretu, a zwłaszcza te, które uchyliły moc obowiązującą przepisów prawnych zaborczych, obowiązujących na obszarze poszczególnych części Państwa, doprowadziły niemal do pełnej unifikacji przepisów wyznaniowych, t. j. do stanu prawnego unormowania na całym obszarze Państwa przepisami prawa polskiego. Obecnie zachowały moc obowiązującą już tylko nieliczne przepisy „dzielnicowe", na razie jeszcze nie uchylone, ani nie zastąpione przepisami polskimi.

Należą tu przepisy pruskiego Ogólnego Prawa Krajowego z 1794 r. (Część II tyt. 11 §§ 568—617 i 698—803), normujące prawa i obowiązki patronackie względem Kościoła Katolickiego i Ewangelickiego oraz postanowienia galicyjskiej ustawy krajowej z dnia 15 sierpnia 1866 r., znowelizowanej ustawą z dnia 16 kwietnia 1896 r. oraz ustawą z dnia 26 lipca 1919 r., dotyczące t. zw. konkurencji kościelnej.

Postanowienia powyższych ustaw zachowały zresztą już tylko częściowo moc obowiązującą, o ile bowiem odnosiły się one do Kościoła Katolickiego, zachowały ją jedynie o tyle, o ile określają wymiar udziału patrona, czyli t. zw. datku patronackiego na potrzeby budowlane Kościoła[3]).

---

[3]) Inne postanowienia tych ustaw w odniesieniu do Kościoła Katolickiego zostały uchylone przepisem art. 17 ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego (poz. 358 Dz. Ustaw).

POWOŁANIE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W RADZIECKIEJ STREFIE OKUPACYJNEJ NIEMIEC.

Rozkazem Nr 173 Naczelnego Dowództwa zostało wprowadzone od października br. sądownictwo administracyjne w części Niemiec, zajętej przez wojska ZSRR.

Sądownictwo administracyjne w tej strefie powołane zostało na następujących zasadach:

a) Krajowy sąd administracyjny narówni z rządem podlega naczelnej kontroli zgromadzenia ludowego (parlamentu). Wysuwana jest koncepcja, ażeby sędziowie tego trybunału nie byli mianowani, a wybierani przez parlament. Jako uzasadnienie powiązania sądu administracyjnego z parlamentem wysunięta została konieczność jak najściślejszej współpracy sądownictwa administracyjnego z parlamentem, nietylko co do litery prawa, ale również celem wiązania sądownictwa administracyjnego z kierunkiem, jaki reprezentuje parlament. Dzięki temu powiązaniu parlament, stanowiąc prawa, zyskuje przez sądy administracyjne nową gwarancję, że ustanowione przez ten parlament prawo będzie przestrzegane.

b) Kompetencja sądownictwa administracyjnego określona została sposobem enumeratywnym. Możliwość określania tej kompetencji na zasadzie klauzuli generalnej świadomie została odrzucona. Uzasadniono to rozwiązanie tym, że klauzula enumeratywna jest „lepszym regulatorem uniemożliwiającym nadużywanie sądownictwa administracyjnego".

c) Wyłączone zostały z kompetencji sądownictwa administracyjnego sprawy związane z przeprowadzeniem reformy rolnej i z przestępstwami wojennymi.

Ponadto wyłączone zostały spod tej kompetencji następujące sprawy:

Tak zwane sprawy własne samorządu, załatwiane przez organy samorządowe, powołane w wyniku przeprowadzonej reformy ustroju samorządowego. Podlegają natomiast kontroli sądowo-administracyjnej tak zwane sprawy zlecone samorządowi.

Wyłączone są również sprawy tak zwanego swobodnego uznania władz administracyjnych z tym zastrzeżeniem, że sąd administracyjny może badać, czy władza administracyjna upoważniona jest istotnie do załatwienia sprawy według swobodnego uznania.

Rządowi zagwarantowano możliwość wyłączenia niektórych aktów administracyjnych spod orzecznictwa sądów administracyjnych, a to przez uznanie ich uchwałą rządu za „sprawy rządowe". Wyłączenie to ma na celu usunięcie spod rozstrzygania sądów administracyjnych spraw, w których moment polityczny wybitnie przeważa nad zagadnieniami prawnymi. Powoływana jest przy tym rozwiązaniu analogia na aktualne przez pewien czas we Francji wyłączenie tak zwanych „actes de gouvernement" spod orzecznictwa Rady Stanu.

W związku z wprowadzeniem sądownictwa administracyjnego w strefie okupacyjnej radzieckiej, wychodzący pod kontrolą władz radzieckich miesięcznik „Demokratischer Aufbau" (Nr 9/47) pisze: „Sądy administracyjne mają za zadanie urzeczywistniać wolę prawodawcy, a przez to i wolę ludu. Główna zasada nowej demokracji kontrola ludowa administracji przez wskrzeszenie sądownictwa administracyjnego nie zostanie ani zniesiona, ani naruszona".

J. Starościak

KURSY SZKOLENIOWE W PREZYDIUM RADY MINISTRÓW.

Warunki, wśród których odbywało się montowanie aparatu państwowego Polski ludowej oraz brak sił kwalifikowanych, spowodowany wyniszczeniem warstw wykształconych przez okupanta sprawiły, że bardzo wielu zatrudnionych obecnie pracowników administracyjnych nie odpowiada niezbędnym wymaganiom fachowości jakie należy postawić każdemu zawodowemu urzędnikowi. Równocześnie wielu z dawnych urzędników, zatrudnionych obecnie w administracji państwowej, zachowując nabyte poprzednio wartości fachowe, tkwi jeszcze w starej rutynie, nie rozumiejąc nowych zadań administracji, wynikających z dokonanej już i dokonywującej się jeszcze gruntownej przebudowy społecznej i państwowej.

Krystalizowanie się nowego zawodu urzędniczego, dostosowanego całkowicie do nowej rzeczywistości, następować będzie niezawodnie w ciągu długiego czasu, głównie drogą narastania młodych kadr pracowniczych, odpowiednio wykształconych teoretycznie i wychowanych w duchu i w atmosferze nowych idei, przenikających całą państwowość polską. Atoli zanim to nastąpi, jest rzeczą konieczną natychmiastowe podjęcie pewnych środków doraźnych — mimo całej ich niedoskonałości — zmierzających do pewnego przynajmniej przekształcenia masy już zatrudnionych pracowników. Albowiem aparat państwowy już działa i żeby działać dobrze, musi być dostosowany do nowej rzeczywistości nietylko pod względem organizacyjnym, ale także pod względem czynnego w nim elementu ludzkiego.

Tymi słowy uzasadnił Prezes Rady Ministrów swe wystąpienie, pociągające ze sobą powzięcie przez Radę Ministrów uchwały z dnia 11 października 1945 r. w sprawie podjęcia szerokiej akcji pracowniczych kursów dokształcających. W myśl wspomnianej uchwały Prezydium Rady Ministrów (Biuro Organizacji i Spraw Osobowych) zorganizowało do lata br. szereg kursów, a to 7 wyższych kursów administracyjnych i 2 kursy kancelaryjne. W kursach tych brali udział pracownicy prawie wszystkich ministerstw. Miały one charakter ogólno-administracyjny. Natomiast kursy specjalne w zakresie poszczególnych specjalności resortowych były organizowane przez

niektóre ministerstwa i urzędy im podległe, przy czym dla utrzymania niezbędnej jednolitości całej akcji zarządzono uzgadnianie z Prezydium Rady Ministrów zarówno organizacji, jak i programu kursów (pismo okólne Prezesa Rady Ministrów z dnia 16.X 1945 r. Nr 55-11/1).

Na program kursów składały się przedmioty fachowo-administracyjne (I) i polityczno-społeczne (II).

Program ten nieznacznie ostatnio zmodyfikowany przedstawia się następująco:

I. Ustrój państwowy	godzin	22
„ administracyjny	„	26
Zasady postępowania administracyjnego	„	22
Geografia ogólna i gospodarcza Polski	„	22
Ogólne zasady skarbowości, budżetowania i rachunkowości	„	22
Organizacja i technika pracy biurowej	„	22
Statystyka	„	15
Spółdzielczość	„	15
II. Polityka zagraniczna	„	2
„ gospodarcza	„	4
„ przemysłowa	„	2
„ agrarna	„	6
„ odbudowy	„	2
„ społeczna	„	2
„ służby zdrowia	„	2
„ kulturalna	„	2
„ oświatowa	„	2
Zagadnienie ustrojowe w planowaniu	„	2
Planowanie gospodarcze	„	2
„ przestrzenne	„	2
Administracja publiczna, jej rola i zadania w państwie współczesnym	„	2
Razem	godzin	198

Ostatnie wyższe kursy administracyjne trwały około 5 miesięcy z tym, że wykłady odbywały się codziennie z wyjątkiem sobót, niedziel i świąt w godzinach popołudniowych (od 16 do 18, względnie 19).

Dotychczas (t. j. do lipca br.) wzięło udział w wyższych kursach administracyjnych 647 pracowników, z których ukończyło kurs z pomyślnym wynikiem 321 osób.

Obecnie odbywają się dwa równoległe wyższe kursy administracyjne i jeden międzyresortowy w Prezydium Rady Ministrów z 140-ma uczestnikami oraz drugi dla pracowników Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego z 90-ma uczestnikami. Program pozostaje ten sam.

Pierwszy kurs kancelaryjny trwał od 8 stycznia do 15 kwietnia 1946 r.; drugi od 25 kwietnia do 5 lipca 1946 r. Na program kursu składały się następujące przedmioty:

technika biurowa	69	godzin
pisanie na maszynie	80	„
stenografia	70	„
maszyny biurowe	28	„
nauka o Polsce	18	„
Razem	265	godzin

Na oba kursy uczęszczało ogółem 101 pracowników, a ukończyło z pomyślnym wynikiem 53 osoby.

Dnia 8 października br. rozpoczął się trzeci kurs kancelaryjny dla 40 pracowników Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego z następującym programem:

Organizacja i technika biurowa	25	godzin
Ustrój władz administracyjnych	15	„
Gospodarka budżetowa i materiałowa	12	„
Statystyka	6	„
Razem	58	godzin

W przygotowaniu są dwa średnie kursy administracyjne: jeden międzyresortowy na około 100 uczestników, drugi dla pracowników Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego na około 70 osób.

Ponadto poczyniono przygotowania do zorganizowania korespondencyjnego kursu administracyjnego w celu umożliwienia pracownikom zamieszkałym na prowincji doszkalania się w zawodzie pracownika administracyjnego. Przewiduje się, że kierownictwo tego kursu przejmą zarządy główne związków zawodowych pracowników państwowych, skarbowych i samorządu terytorialnego.

Jan Kościołek

ZAŁATWIANIE SPRAW W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

Kodyfikacja norm postępowania administracyjnego ma między innym na celu usprawnienie postępowania władz przy załatwianiu spraw administracyjnych.

Normy te ustalają w interesie publicznym jednolicie całokształt postępowania władz i określają ściśle uprawnienia jednostek w toku tego postępowania — zawsze pod kątem celowości, prostoty i szybkości, t. j. koniecznych elementów sprawnego działania. Nastawienie to widoczne jest z całego szeregu przepisów prawa o postępowaniu administracyjnym. Unikanie niepotrzebnej zwłoki w załatwianiu spraw, niedopuszczanie do przewlekania toku postępowania przez strony, dążenie do przyśpieszenia i uproszczenia postępowania, a także i zaoszczędzenia kosztów, nadawanie decyzjom ujęcia zwięzłego, unikającego rozwlekłości — oto dążenie widoczne z całego szeregu postanowień powyższego prawa[1]). Dążenie to znajduje poza tym swój wyraz w osobnym rozdziale XI rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym (art. 68—71), traktującym o załatwianiu spraw, którego myśl przewodnia zawarta jest w ustępie 1 art. 68, postanawiającym, że „sprawy należy załatwiać bez niepotrzebnej zwłoki i przy tym tak, aby nie cierpiał ani interes publiczny, ani uprawnione interesy osób prywatnych".

Konieczność brania przez władzę pod uwagę przy załatwianiu spraw względów interesu publicznego akcentuje prawo o postępowaniu administracyjnym poza tym w szeregu innych przepisów[2]),

[1]) np. art. 2 ust. 3 — (niezwłoczne skierowanie podania niewłaściwie wniesionego), art. 8 (bezzwłoczne zastąpienie urzędnika wyłączonego innym), art. 44 (kierowanie się względami szybkości, prostoty i zaoszczędzenia kosztów przy ustalaniu zakresu postępowania wyjaśniającego), art. 45 (uzależnienie wyznaczenia rozprawy od znacznego przyspieszenia i uproszczenia postępowania), art. 47 (nieprzyjęcie wniosków i zarzutów zgłoszonych celem przewleczenia sprawy), art. 78 (zwięzłość decyzyj), art. 85 (pominięcie w postępowaniu odwoławczym twierdzeń, mających oczywiście na celu przewleczenie sprawy).

[2]) np. w art. 32 ust. 1 i 3, art. 47 ust. 1, art. 74 ust. 2, art. 75 ust. 3, art. 87 ust. 4, art. 102 ust. 1.

zaś wszystkie postanowienia jego zapewniają również uwzględnianie interesów osób prywatnych, biorących udział w postępowaniu, a konieczność uwzględnienia tych interesów została w niektórych postanowieniach wyraźnie podkreślona[3]).

Przepisy wspomnianego wyżej rozdziału XI mają na celu zapewnienie sprawnego toku postępowania przez zakreślenie terminów, w jakich sprawy mają być załatwiane.

W szczególności przepisy te rozróżniają:

a) sprawy załatwiane niezwłocznie, zasadniczo w formie ustnej,

b) sprawy załatwiane w formie pisemnej,

uzależniając od formy załatwienia czas, w jakim załatwienie powinno nastąpić.

I. Sprawy załatwiane niezwłocznie, zasadniczo w formie ustnej.

Do spraw tych należą te, które nie wymagają zbierania przedwstępnych informacyj, dochodzeń, opinji i t. p., a dla których pisemna forma załatwienia nie jest wymagana w obowiązujących przepisach, ani też nie leży w wyraźnym interesie strony.

Tego rodzaju sprawy należy załatwiać o ile możności w formie ustnej i bezpośredniej, w każdym zaś razie (nawet wtedy, gdy się je załatwia decyzją wydaną na piśmie) z reguły niezwłocznie, t. j. bez niepotrzebnej zwłoki, ogłaszając odnośną decyzję obecnej stronie (art. 80 ust. 1), wzgl. — jeżeli decyzję wydaje się w nieobecności strony — doręczając jej decyzję na piśmie.

Ustną i bezpośrednią formę załatwienia należy stosować jedynie „o ile możności", a więc w tych wypadkach, w których pisemna forma załatwienia nie jest nakazana obowiązującymi przepisami, lub wskazana w interesie strony.

Ta forma załatwienia da się zastosować jedynie w stosunku do osób obecnych w urzędzie, albo też obecnych w miejscu urzędowania władzy poza siedzibą urzędu, w czasie wyjazdu służbowego przedstawiciela władzy.

Powyższa forma i szybkość załatwienia (niezwłocznie) jest możliwa nie tylko w sprawach mniejszej wagi, drobnych i nieskomplikowanych, nie wymagających przeprowadzania postępowania wyjaśniającego, a tym mniej rozprawy ustnej, ale również w sprawach nawet dużej wagi, wymagających natychmiastowej decyzji władzy, w których stan faktyczny jest dostatecznie jasny i na niezwłoczne wydanie decyzji pozwala.

Istotna treść czynności urzędowej przy takich załatwieniach ma być stwierdzona w spisanym w tym celu protokóle[4]), lub też w formie adnotacji na akcie[5]).

---

[3]) np. w art. 68 ust. 1, 3 art. 74 ust. 2, art. 77 ust. 1, art. 87 ust. 4, art. 90.

[4]) art. 19 i 20 rozp. o post. adm.

[5]) art. 21 rozp. o post. adm.

II. Sprawy załatwiane w formie pisemnej.

Wszystkie inne sprawy, t. j. nie nadające się do niezwłocznego, w miarę możności ustnego i bezpośredniego załatwienia, załatwia się w formie pisemnej. Forma ta obejmuje nie tylko doręczenie decyzji na piśmie, ale również ujęcie w formę pisemną postępowania poprzedzającego decyzję.

W szczególności forma powyższa ma być stosowana we wszystkich wypadkach, w których nie może nastąpić zastosowanie formy ustnej, a zatem:

a) w sprawach, które wymagają zbierania przedwstępnych informacyj, dochodzeń, opinji itp. Będą to zatem sprawy, w których zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, a zatem przeprowadzenia przez władzę dowodów (np. przesłuchania świadków, biegłych, odbycia oględzin na miejscu i t. p.);

b) w sprawach, w których formy pisemnej wymagają wprost lub pośrednio obowiązujące przepisy. Należą tu zwłaszcza sprawy, w których przepisy prawne przewidują przeprowadzenie rozprawy ustnej (art. 45 post. adm.), względnie sprawy, w których władza uzna przeprowadzenie rozprawy za potrzebne, oraz sprawy, których załatwienie w formie pisemnej jest z natury rzeczy konieczne (np. udzielenie koncesji, sprawy obywatelstwa i t. p.);

c) w sprawach, których załatwienie w formie pisemnej leży niewątpliwie w interesie strony. Do tej kategorii należą te sprawy, w których np. stronie chodzi o udzielenie jej pewnego upoważnienia, zezwolenia, zaświadczenia i t. p., którym mogłaby się wobec władz i osób trzecich wykazać. Do tej kategorii zaliczyć należy też te wypadki, w których strona na podstawie przepisu ustawowego może żądać doręczenia jej decyzji na piśmie (np. na podstawie art. 80 post. adm.). Należą tu też wypadki, w których decyzja główna zostaje wydana w nieobecności strony, a zatem w myśl art. 80 ust. 2 powinna być doręczona na piśmie, — co oczywiście leży w wyraźnym interesie strony nieobecnej w czasie wydania decyzji.

Terminy załatwienia powyższych spraw. Poza wypadkami, w których chodzi o sprawy załatwiane niezwłocznie zasadniczo w formie ustnej (Kategoria I), rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym przewiduje dla załatwienia innych spraw maksymalne terminy zakreślone w ust. 4 i 5 art. 68.

Przy załatwianiu tych spraw obowiązuje ogólna zasada, że należy je załatwiać „z możliwym pośpiechem", a zatem bez niepotrzebnej zwłoki. Wspomniane wyżej maksymalne terminy wyznaczone do załatwienia spraw, zależą od tego, czy chodzi o sprawy załatwiane przez władze administracji ogólnej w zakresie Ministerstwa Administracji Publicznej, czy też przez inne władze, lub choćby przez władze administracji ogólnej, ale w zakresie innego Ministerstwa (sprawy zespolone).

W pierwszym wypadku (sprawy załatwiane przez władze administracji ogólnej w zakresie Ministerstwa Administracji Publicznej) termin zakończenia sprawy wynosi 3 miesiące, a jeżeli sprawa ma być w myśl obowiązujących przepisów załatwiona po porozumieniu się z inną władzą — termin wynosi 5 miesięcy, o ile poszczególne przepisy nie ustalają terminów innych, dłuższych lub krótszych. W takich wypadkach obowiązują te ostatnie terminy.

Maksymalny termin załatwienia wszystkich innych spraw i przez wszystkie inne władze wynosi 6 miesięcy.

Do powyższych 3, 5 i 6 mies. terminów nie wlicza się (art. 69)

a) terminów specjalnych, przewidzianych w poszczególnych przepisach prawnych dla dopełnienia warunków wymaganych przez te przepisy. Do terminów takich należy np. 14-dniowy termin przewidziany w art. 14 § 2 prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym[6]) dla zgłaszania wniosków i sprzeciwów w sprawie zamierzonego wywłaszczenia;

b) okresów zwłoki spowodowanych bądź wyraźną winą osób interesowanych, bądź okolicznościami niezależnymi od władzy decydującej. Jeżeli więc np. strona wezwana do złożenia wyjaśnień w zakreślonym terminie, nie złożyła ich i spowodowała tym konieczność ponownego wezwania jej, to wywołany tym okres zwłoki nie ulega zaliczeniu do wspomnianych terminów 3, 5 i 6-miesięcznych. Podobnie nie zalicza się do tych terminów np. okresu choroby świadka, którego zeznania były dla wyjaśnienia sprawy konieczne, a które nie mogły być w czasie choroby złożone, jeżeli choroba ta spowodowała zwłokę w ukończeniu sprawy;

c) okresów, przez które postępowanie administracyjne było wstrzymane na podstawie art. 74 ust. 2 i 3 rozp. o post. adm.

Wspomniane wyżej maksymalne terminy ukończenia spraw nie są oczywiście terminami zawitymi (prekluzyjnymi). władza zatem mimo przewleczenia się sprawy i niezałatwienia jej w terminie, może (i powinna) sprawę załatwić, a jedynym skutkiem niedotrzymania terminu przez władzę, przewidzianym przez rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym (art. 70), jest prawo do żądania przez stronę, by sprawa została przekazana do instancji wyższej, celem załatwienia (t. zw. prawo dewolucji)[7]).

Niektóre przepisy ustawowe przewidują jednak również i n n e n a s t ę p s t w a niezałatwienia sprawy, lub niewydania pewnej decyzji przez władzę w terminach przez te przepisy zakreślonych. Do przepisów takich należy np. przepis art. 61 ustawy z dnia 17

[6]) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. (poz. 776 Dz. Ust.).

[7]) „rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym z 22 marca 1928 r. nie przewiduje poza uprawnieniem strony określonym w art. 70 żadnych skutków prawnych na wypadek niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 68 tegoż rozporządzenia" (wyrok N. T. A. z 22 grudnia 1931 r. l. rej. 9707/30. Zb. wyr. Nr 472 A).

lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (poz. 164 Dz. Ust.), postanawiający, że o ile urzędnikowi nie zakomunikowano w ciągu 4 tygodni żadnej decyzji w sprawie zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby, wówczas zgłoszenie to uważa się za przyjęte. Podobnie należy tu np. przepis art. 13 prawa o stowarzyszeniach (poz. 808/32 Dz. Ust.), postanawiający, że jeżeli władza w ciągu 4 tygodni od zgłoszenia nie zakaże założenia stowarzyszenia, może ono rozpocząć swoją działalność, lub przepis art. 16 ust. 2 powyższego prawa postanawiający, że w razie nierozwiązania stowarzyszenia w ciągu 2 miesięcy od zawieszenia jego działalności, zawieszenie to traci moc.

O ile wypadki takie nie zachodzą, t. j. o ile poszczególne przepisy ustawowe nie przewidują takich konkretnych następstw niewydania przez władzę decyzji w pewnym terminie, wówczas ma zastosowanie wspomniany wyżej przepis art. 70 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

O ile strona na podstawie tego przepisu zażądała przekazania sprawy do instancji wyższej, wówczas władza niższa, która nie załatwiła sprawy w terminie zakreślonym w art. 68 ust. 4 lub 5, obowiązana jest najdalej w ciągu trzech dni przekazać do instancji wyższej odnośne podanie strony wraz z aktami sprawy, bądź też z wyjaśnieniem, że w danym wypadku nie zaszło wogóle przekroczenie terminów z art. 68 z tego powodu, że od terminów tych należy odliczyć okresy przewidziane w art. 69 (wyżej już omówione).

Jeżeli władza wyższa podzieli to stanowisko, wówczas żądania strony nie uwzględni, a władza niższa powołana będzie w dalszym ciągu do załatwienia danej sprawy. Jeżeli natomiast władza wyższa stanowiska tego nie podzieli i dojdzie do wniosku, że terminy z art. 68 zostały istotnie przekroczone, zażąda od władzy niższej przekazania sobie akt sprawy.

Władza wyższa, która załatwia sprawę za władzę niższą, działa w charakterze tej instancji, za którą spełnia tę czynność. Odwołanie od wydanej przez władzę wyższą decyzji — o ile jest ono dopuszczalne — rozstrzyga władza instancyjnie wyższa od władzy, która decyzję wydała. Jeżeli więc np. starosta nie załatwił pewnej sprawy (z zakresu działania Min. Adm. Publ.) mimo upływu 3 miesięcy, wówczas na żądanie strony nastąpi przekazanie tej sprawy do wojewody, celem jej załatwienia. Wojewoda wydając decyzję w tej sprawie, będzie działał w charakterze władzy I instancji, a od decyzji jego będzie służyło stronie odwołanie do Ministerstwa Administracji Publicznej, o ile od decyzji I instancji w danej sprawie służy odwołanie do drugiej instancji, t. j. o ile decyzja I instancji w takich sprawach szczególnym przepisem prawnym nie została uznana za ostateczną.

Wspomniane wyżej prawo t. zw. dewolucji, przewidziane w art. 70 post. adm., ma na celu przyspieszenie załatwiania spraw przez

stworzenie pewnego rodzaju bodźca dla władz administracyjnych w tym kierunku.

Rozważenia wymaga przy tym kwestia, czy terminy przewidziane w art. 68 i prawo dewolucji z art. 70 odnoszą się również do spraw, będących w załatwieniu władzy II instancji (odwoławczej), o ile nie jest nią oczywiście władza naczelna.

W tym kierunku rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie zawiera wyraźnych postanowień[8]). Brzmienie jednak art. 68 i 70 post. adm. nie tylko nie wyklucza stosowania tych przepisów również i w postępowaniu przed instancją odwoławczą, ale brzmienie art. 70 nawet zdaje się wskazywać na wolę ustawodawcy, by wspomniane przepisy i w postępowaniu odwoławczym mogły być stosowane. Mianowicie art. 70 używa określeń „władza wyższa" i „władza niższa" (nie zaś władza I, względnie II instancji), co pozwala na interpretację, że w wypadkach, gdy władza II instancji nie będąca władzą naczelną, przekroczy termin załatwienia przewidziany w art. 68, to wówczas strona może żądać od niej, jako od „władzy niższej", przekazania sprawy do władzy naczelnej, jako do „władzy wyższej"[9]).

Pozostawienie sprawy bez załatwienia.

Według art. 71 post. adm. jeżeli nie ma podstawy prawnej lub faktycznej do merytorycznego załatwienia sprawy, będącej przedmiotem podania, władza pozostawia je bez załatwienia, a sprawę już wszczętą umarza, czyniąc odpowiednią adnotację na akcie i „w miarę okoliczności" zawiadamiając petenta.

Ujęcie powyższego przepisu jest za szerokie. Nie zawsze bowiem, gdy nie ma podstawy do merytorycznego załatwienia, może nastąpić „pozostawienie podania bez załatwienia". W szczególności nie będzie to mogło nastąpić w wypadkach, gdy nie ma wprawdzie podstawy do merytorycznego załatwienia, jest natomiast podstawa do załatwienia formalnego (np. do uznania się przez daną władzę za niewłaściwą).

Ponadto przepis art. 71, pozwalający władzy na pozostawienie podania „bez załatwienia" i bez zawiadomienia o tym petenta, wydaje się życiowo nieuzasadnionym. Jest on też nieskoordynowany z innymi przepisami rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

Pozostawienie podania bez załatwienia jest bowiem niewątpliwie decyzją władzy w tym kierunku, że nie ma podstawy prawnej lub faktycznej do merytorycznego załatwienia sprawy, wobec czego

---

[8]) art. 94 postanawiający, że do decyzji władzy odwoławczej mają zastosowanie przepisy zawarte w art. 72—81 i nie wymieniający art. 68—70, nie daje podstawy do wniosku, by te ostatnie artykuły nie miały zastosowania w postępowaniu przed władzą II instancji, art. 94 bowiem odnosi się jedynie do decyzji, nie zaś do postępowania poprzedzającego wydanie decyzji.

[9]) J. S. Langrod „O tzw. milczeniu władzy", Kraków 1939 r., str. 65 i nast.

decyzja taka może być kwestionowana przez stronę zarówno w toku instancji, jak i w drodze skargi do N. T. A.[10]). Tym samym więc władza powinna zawiadomić petenta, dlaczego sprawę pozostawia bez załatwienia lub umarza, choćby tylko z uwagi na końcowe postanowienie art. 68 ust. 3[11]).

Wyraźne brzmienie art. 71 pozwala jednak władzy podania w nim wskazane pozostawiać bez załatwienia, t. j. składać je do akt, przy czym zawiadomienie o tym petenta pozostawione jest uznaniu władzy. O ile władza o tym petenta zawiadomi, to jak wyżej zaznaczono, petent będzie mógł w trybie odwołania lub skargi do N. T. A. kwestionować zasadność stanowiska władzy co do istnienia podstawy prawnej lub faktycznej do załatwienia jego podania[12]).

B. M.

---

[10]) wyrok N. T. A. z dnia 21 kwietnia 1937 r. l. rej. 2821/34 O. P. A. Nr 2059.

[11]) Baumgart i Habel — Prawo o N. T. A. i o postępowaniu administracyjnym. Warszawa 1933, str. P. 40.

[12]) W literaturze istnieje rozbieżność w poglądach na skutki prawne, jakie wywołuje stosowanie art. 71. W szczególności szereg autorów jest zdania, że akty administracyjne wydawane na podstawie art. 71, decyzjami nie są. Zob. M. Pawlikowski „Art. 71 rozp. o post. adm." w Nr 24 „Gazety Administracji" z 1931 r.

Prof. J. S. Langrod op. cit. str. 66 i nast.

J. Pokrzywnicki „Postęp. admin." w Nr 16 „Gazety Administracji" z 1939 r., str. 981.

POSTANOWIENIA EGZEKUCYJNE I KARNE W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

W przypadkach, określonych w art. 32 prawa o postępowaniu administracyjnym, władza orzekająca ma nie tylko prawo żądania od strony wyjaśnień na piśmie, lecz może również zarządzić osobiste stawiennictwo w celu udzielenia wyjaśnień. Takie same uprawnienia służą władzy w myśl art. 57 i 62 w stosunku do świadków i biegłych. Strony świadkowie i biegli, którzy bez usprawiedliwionej przyczyny nie stawią się na wezwanie władzy lub też odmówią[1]) udzielenia na piśmie żądanych wyjaśnień lub zeznań, podlegają w celu wymuszenia karze pieniężnej do 500 zł.[2]), a w razie ponownego niewykonania żądania władzy karze pieniężnej do 1000 zł. i mogą być wówczas sprowadzeni przymusowo. Kary pieniężne nakładane są przez władzę, jak to wyraźnie zaznacza ust. 1 art. 108, w celu wymuszenia. Są one więc karami za nieposłuszeństwo wobec nakazu władzy i stanowią środek przymusowy, stosowany na zasadzie specjalnego przepisu uprawniającego władzę do nakładania tych kar tylko we wspomnianych dwóch przypadkach. Ponieważ władza przy ponownym niewykonaniu jej żądania ma prawo nie tylko nałożyć wyższą karę pieniężną, lecz ponadto zarządzić przymusowe sprowadzenie, zastosowanie tego środka przymusowego zawsze daje władzy możność uzyskania żądanych wyjaśnień lub zeznań, prowadzi więc do celu. Dlatego też stosowanie dalszych, surowszych środków przymusowych, a w szczególności aresztu zastępczego w razie nieściągalności kary pieniężnej, nie jest już dopuszczalne, co wynika z następujących rozważań: O areszcie zastępczym art. 108 nie wspomina. Dla uzyskania więc odpowiedzi na pytanie, czy może on być stosowany, należy sięgnąć do przepisów rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji[3]), stanowiącego normę ogólną w stosunku do specjalnej normy art. 108 prawa o postępowaniu administracyjnym. Artykuły zaś 5 i 6 rozporządzenia o postępo-

---

[1]) Odmowa może być formalna, t. j. odmowna odpowiedź, albo też faktyczna, t. j. nieudzielenie odpowiedzi w terminie wyznaczonym.

[2]) Kary pieniężne ustalone w art. 108 i 109 na 50 i 100 zł., podwyższone zostały dziesięciokrotnie dekretem z 16.XI 1945 r. (poz. 312 Dz. Ust.).

[3]) Poz. 342 Dz. Ust. z 1928 r.

waniu przymusowym w administracji postanawiają, że należy zawsze stosować najłagodniejszy środek przymusowy, prowadzący do celu, że stosowanie przymusu należy utrzymać w granicach niezbędnej potrzeby, oraz że stosowanie przymusu ustaje z chwilą osiągnięcia zamierzonych skutków. Skoro więc sprowadzenie opornej strony, świadka lub biegłego prowadzi do celu, dając władzy możność otrzymania żądanych wyjaśnień lub zeznań, a w porównaniu z aresztem jest środkiem niewątpliwie łagodniejszym, należy dojść do wniosku, że areszt zastępczy nie może być stosowany w stosunku do stron, świadków i biegłych, którzy czy to nie stawili się na żądanie władzy, czy też odmówili złożenia na piśmie żądanych od nich wyjaśnień lub zeznań.

Inna natomiast jest sytuacja, jeżeli strona, świadek lub biegły zjawił się na wezwanie władzy lub też został przymusowo sprowadzony i bez usprawiedliwionej przyczyny odmawia złożenia u s t n y c h wyjaśnień lub zeznań. Ponieważ art. 108, jako norma specjalna sprawą odmowy ustnych wyjaśnień lub zeznań się nie zajmuje, należy znów sięgnąć do postanowień postępowania przymusowego w administracji jako normy ogólnej, a mianowicie do art. 48[4]), który przewiduje, że kara pieniężna celem przymuszenia może być stosowana kilkakrotnie w tym samym lub coraz wyższym wymiarze, przyczym jednak każdorazowy jej wymiar nie może przekraczać 500 zł. lub 5 dni a r e s z t u z a s t ę p c z e g o. W razie więc odmowy strony, świadka lub biegłego udzielenia u s t n y c h wyjaśnień lub zeznań, areszt zastępczy może być stosowany, jeżeli kara pieniężna okaże się nieściągalną[5]).

Kary pieniężne, wymierzane stronom, świadkom i biegłym na zasadzie art. 108 ust. 1, mogą być ściągane dopiero po upływie 14 dni od daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji wymierzającej karę. W myśl bowiem ust. 2 art. 108 w ciągu tego terminu ukarani mogą przedstawić władzy przyczyny niestawiennictwa, a władza może uchylić nałożoną karę pieniężną, jeżeli przyczyny te uzna za usprawiedliwione. W tym ostatnim przepisie podpada, że mowa w nim jest tylko o przedstawieniu przyczyn n i e s t a w i e n n i c t w a, podczas gdy ust. 1 art. 108 pozwala władzy na nałożenie kary nie tylko za niestawiennictwo, lecz także za o d m o w ę z ł o ż e n i a n a p i ś m i e żądanych wyjaśnień lub zeznań. Istnieje więc luka w przepisie ust. 2 art. 108, którą wypełnić należy drogą interpretacji tego przepisu w tym sensie, że w razie ukarania strony, świadka lub biegłego za niezłożenie na piśmie żądanych wyjaśnień lub zeznań, mogą oni w ciągu 14 dni usprawiedliwić — nie to, że się nie stawili, bo stawiennictwa osobistego władza wcale od nich nie żądała, lecz usprawiedliwić mogą to, że nie złożyli na piśmie żądanych od nich wyjaśnień lub zeznań. Ponadto ust. 2 art. 108 zawiera — moim zda-

[4]) W brzmieniu noweli z 23 X 1945 r. (poz. 284 Dz. Ust.).

[5]) Patrz też okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Nr 78 z 29.XI 1935 r. (Dz. Urzęd. M. S. Wewn. Nr 38, poz. 203).

niem — jeszcze jedną nieścisłość. Stanowi on mianowicie — jak wspomniano — że w razie uznania podanych przez stronę, świadków lub biegłych przyczyn niewykonania żądania władzy za usprawiedliwione, władza m o ż e uchylić nałożoną karę pieniężną. Sądzę, że w takim przypadku władza ma o b o w i ą z e k uchylenia nałożonej kary, skoro sama uznała, że przytoczone przez ukaranego przyczyny usprawiedliwiają jego zachowanie się. Uznając tłumaczenie ukaranego za dostatecznie usprawiedliwiające jego postępowanie, a mimo to podtrzymując swoje orzeczenie karne i egzekwując je, władza postąpiłaby przecież nielogicznie.

Przepisy art. 109 rozpatrywać należy łącznie z przepisami powołanego w nim art. 67, ponieważ obie te normy dotyczą tego samego przedmiotu, a art. 109 jest uzupełnieniem art. 67. Ten ostatni artykuł stanowi, że za n i e w ł a ś c i w e zachowanie się w czasie rozprawy lub innych czynności urzędowych strony, świadkowie i biegli mogą być w y d a l e n i z miejsca rozprawy i z tych czynności przez kierującego nimi urzędnika. W myśl zaś art. 109 n i e p r z y s t o j n e, a więc bardziej rażące zachowanie się w urzędzie, może spowodować nie tylko usunięcie winnego z czynności urzędowych, lecz ponadto ukaranie go przez władzę grzywną do 1000 zł. Wyjaśnić należy, że jakkolwiek art. 109 mówi tylko o nieprzystojnym zachowaniu się w u r z ę d z i e, to jednak przyjąć trzeba, że ustawodawca pod pojęciem urzędu rozumiał w tym przypadku nie wyłącznie lokal urzędowy, lecz raczej miejsce, w którym w danej chwili odbywa się urzędowanie władzy w sposób widoczny i jawny dla otoczenia. Dla tego też sankcje karne, przewidziane w art. 109, mogą być w stosunku do osób zachowujących się nieprzystojnie stosowane nie tylko wówczas, gdy czynności władzy odbywają się w jej lokalu urzędowym, lecz także wtedy, gdy urzędowanie odbywa się poza tym lokalem[6]).

Pod taką samą sankcję karną grzywny podpada wniesienie do urzędu podania, które zawiera wyrażenia nieprzystojne lub jest utrzymanie w tonie niewłaściwym i nieodpowiadającym godności urzędu.

W związku z ukaraniem pewnego adwokata, jako przedstawiciela strony za wniesienie podania, utrzymanego, zdaniem władzy, w tonie niewłaściwym i nieodpowiadającym godności urzędu, polegającym na użyciu przez niego zwrotu, że „w razie nieuwzględnienia jego ż ą d a n i a zaskarży władzę i narazi ją na straty", rozstrzygnięta została przez Sąd Najwyższy kwestia, czy użycie takiego zwrotu jest karalne. Sąd Najwyższy[7]) temu zaprzeczył, wywodząc między innymi, że „jeśli w państwie samowładnym obywatel musiał p o k o r n i e p r o s i ć władzę i proszenie takie uważać ponadto za zaszczyt („mam zaszczyt pokornie prosić"), to w państwie prawo-

[6]) Patrz okólnik M. S. Wew.. przytoczony w uwadze 5).
[7]) Wyrok z 28.I 1937 r. — O. P. A. Nr 2473.

rządnym, jak Polska, gdzie stosunki wzajemne władz i obywateli reguluje prawo, obywatel może żądać tego, co uważa za swoje prawo. Stwierdza to wyraźnie kodeks postępowania karnego, który np. w art. 80 powiada dosłownie: „oskarżony już podczas śledztwa, może żądać...". Również ten sam zwrot spotykamy i w art. 237 k. p. k. gdzie powiedziano: „osoby biorące udział w czynności (sądowej) mogą żądać...". Jedna z przyjętych form orzeczeń Sądu Najwyższego brzmi: „Kasacja żąda uchylenia wyroku". Gdy zatem wyraz „żądać", „żąda" uznany został za calkiem dopuszczalny w stosunku do władz sądowych, to nie ma żadnych podstaw do uznania tego wyrazu za niewłaściwy i nie odpowiadający godności urzędu, gdy chodzi o władze administracyjne. Zaznaczenie zaś oskarżonego, działającego w imieniu swojej klientki, że w razie nieuwzględnienia jego żądania zaskarży Kuratorium i narazi przeto na straty, również nie zawiera nic niewłaściwego i nieodpowiadającego godności urzędu. Skoro jest dopuszczalny środek prawny, to wolno adwokatowi zaznaczyć, że w razie nieuwzględnienia jego żądania ze środka tego skorzysta".

W orzeczeniu wymierzającym grzywnę na zasadzie art. 109 należy na wypadek jej nieściągalności oznaczyć karę zastępczego aresztu według słusznego uznania władzy, jednak nie wyższą niż 3 dni. Władzy administracyjnej nie wolno więc w żadnym przypadku oznaczyć kary zastępczego aresztu ponad 3 dni. Z chwilą jednak, gdy sprawa na żądanie ukaranego skierowana została do sądu[8]), sąd nie jest już — jak to wynika z wyroku Sądu Nawyższego[9]) — skrępowany przepisem art. 109 i może oznaczyć karę zastępczego aresztu zgodnie z art. 10 prawa o wykroczeniach[10]), niezależnie od norm ustanowionych w art. 109 prawa o postępowaniu administracyjnym, może więc oznaczyć karę zastępczego aresztu ponad 3 dni. Dla uzasadnienia swego stanowiska Sąd Najwyższy przytacza, że „zgodnie z art. 13 przepisów wprowadzających kodeks karny i prawo o wykroczeniach[11]) do przestępstw przekazanych orzecznictwu władz administracyjnych mają zastosowanie przepisy części ogólnej prawa o wykroczeniach, niezależnie od kar określonych w ustawach szczególnych. Zamiana zatem wymierzonej grzywny na wypadek nieściągalności na areszt winna być przez sąd dokonana na zasadach określonych w art. 10 prawa o wykroczeniach, niezależnie od norm ustanowionych w prawie o postępowaniu administracyjnym. Orzeczenie więc przez sąd czterech dni aresztu na wypadek nieściągalności grzywny (wymierzonej w kwocie 20 zł.), jest zgodne z zasadami art. 10 prawa o wykroczeniach".

Ukaranie winnego grzywną za nieprzystojne zachowanie się w stosunku do przedstawiciela władzy orzekającej nie wyklucza

[8]) Art. 640 k. p. k.

[9]) Z 22.IX 1936 r. L. 3k 1075/36 — Zb. Orzecz. Izby Karnej S. N. Nr 63/1937.

[10]) Poz. 572 Dz. Ust. z 1932 r.

[11]) Poz. 573 Dz. Ust. z 1932 r.

w myśl ust. 3 art. 109 możności skierowania sprawy przeciwko winnemu na drogę sądową np. z art. 128, 132 kodeksu karnego, przewidujących kary za nieprzyzwoite zachowanie się podczas zajęć urzędowych organu państwowego lub samorządowego w siedzibie lub poza siedzibą urzędu oraz za znieważenie urzędnika podczas pełnienia obowiązków służbowych.

Podkreślić należy, że — jak to orzekł Sąd Najwyższy[12]) — wniesienie podania utrzymanego w tonie niewłaściwym i nieodpowiadającym godności urzędu wtedy tylko podpada pod sankcje, przewidziane w art. 109, jeżeli wniesione ono zostało do urzędu, wykonywującego funkcje publiczno-prawne, a więc do władzy administracji publicznej, rządowej lub samorządowej. Nie wypełnia zatem znamion wykroczenia, przewidzianego w art. 109, wniesienie takiego podania np. do administracji gazowni lub elektrowni miejskiej. „Okoliczność bowiem, że przedsiębiorstwa, którymi są gazownia i elektrownia, prowadzone są przez zarząd miejski, nie nadaje ich administracji cech urzędu, wykonywującego funkcje publiczno-prawne, do rzędu których nie należy dostarczanie ludności na mocy umowy i zgodnie z jej warunkami gazu czy też prądu, nie należące do rzędu spraw załatwianych w zakresie prawa administracyjnego".

W myśl art. 110 kary pieniężne z art. 108 i grzywny z art. 109 nakładane są zawsze przez powiatową władzę administracji ogólnej, jako władzę egzekucyjną. Ta władza zarządza również przymusowe sprowadzenie stron, świadków i biegłych po myśli art. 108. Jeżeli zatem którakolwiek inna władza administracji rządowej lub samorządowej uzna nałożenie kary pieniężnej lub grzywny, albo też przymusowe sprowadzenie za konieczne, obowiązana jest zwrócić się z odpowiednim żądaniem do właściwej powiatowej władzy administracji ogólnej, przedstawiając powody swego żądania i dołączając potrzebne akty. Przed zadośćuczynieniem temu żądaniu władza ta ma prawo zbadania jego prawności i celowości, z czego wynika, że gdyby żądanie takie uznała za nieprawne lub niecelowe, może odmówić jego wykonania. To uprawnienie do badania prawności i celowości żądania nie służy jednak powiatowej władzy administracji ogólnej w stosunku do żądania pochodzącego od władzy wyższej instancji.

Kara pieniężna, nakładana na zasadzie art. 108, jest — jak już wspomniano — środkiem przymusowym. Orzeczenie, nakładające tę karę, nie ma więc charakteru orzeczenia karno-administracyjnego w rozumieniu art. 640 kodeksu postępowania karnego. Dlatego też osoba, na którą kara ta została nałożona, nie może żądać skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, lecz może się tylko odwołać do wyższej instancji administracyjnej, t. j. do wojewody, a w Warszawie i Łodzi do prezydenta miasta.

---

[12]) Wyrok z 27.I 1938 r. L 3k 1601/37 — Zb. Orz. Izby Kar. S. N. Nr 192/38.

Inaczej sprawa przedstawia się z grzywną, nałożoną na podstawie art. 109. Orzeczenie nakładające grzywnę jest orzeczeniem karno-administracyjnym, wobec czego ukaranemu nie służy prawo odwołania się do wyższej instancji administracyjnej, lecz tylko prawo żądania skierowania sprawy do sądu.

W obu natomiast przypadkach, a więc zarówno w razie wniesienia odwołania od orzeczenia nakładającego karę pieniężną na podstawie art. 108, jak i w razie złożenia przez ukaranego na grzywnę na zasadzie art. 109 żądania skierowania sprawy do sądu, orzeczenie karne może być przez władzę wykonane, ponieważ w myśl wyraźnego przepisu ustawowego (ust. 2 i 3 art. 110) ani wniesienie odwołania, ani też zgłoszenie żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego nie wstrzymuje ściągnięcia nałożonej kary pieniężnej wzgl. grzywny.

Jeżeli zaś powiatowa władza administracji ogólnej zarządziła po myśli art. 108 przymusowe sprowadzenie strony, świadka lub biegłego, wówczas osobom tym służy wprawdzie odwołanie przeciwko temu zarządzeniu, lecz oparte ono może być wyłącznie na twierdzeniu, że w danym przypadku zachodzi jeden z powodów odwoławczych, wymienionych w ust. 1 pkt. a) i b) oraz w ust. 2 art. 13 rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji. I w tym wypadku jednak odwołanie nie ma mocy wstrzymującej.

T. S.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Dekret z 5.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 59, poz. 316) nadaje tym istniejącym na obszarze Rzeczypospolitej związkom religijnym, które swój byt opierają na przepisach obowiązujących tylko na części terenu Państwa, charakter związków religijnych prawnie uznanych w całym Państwie. Dotyczy to mianowicie Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Mariawickiego i Kościoła Starokatolickiego. Jednocześnie dekret ten uchyla szereg przepisów b. państw zaborczych wprowadzając tym samym daleko idące ujednolicenie prawa wyznaniowego.

Z mocy dekretu z 5.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 59, poz. 318) mienie ruchome i nieruchome osób przesiedlonych do Z. S. R. R., pozostałe na obszarze Państwa Polskiego, przechodzi z chwilą przesiedlenia tych osób na własność Państwa bez odszkodowania i wolne od wszelkich długów i ciężarów, z wyjątkiem służebności, których utrzymanie w mocy powiatowa władza administracji ogólnej uzna za niezbędne. Prawa osób trzecich z tytułu umów o przeniesienie własności, zawartych ważnie przed datą przesiedlenia, zostają jednak zachowane. Oznacza to, że jeżeli osoba, podlegająca wysiedleniu do Z. S. R. R., przed swym wysiedleniem sprzedała w sposób ważny swoją nieruchomość lub ruchomość osobie pozostającej w kraju, wówczas sprzedana nieruchomość lub ruchomość nie przechodzi na własność Państwa.

Pomoc sąsiedzka w rolnictwie, która w latach 1945 i 1946 istniała na mocy rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych (poz. 87 Dz. Ust. z 1945 r. i poz. 222 Dz. Ust. z 1946 r.), ujęta została obecnie w formę dekretu z 12.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 59, poz. 320), obowiązującego do 31.XII 1949 r. z tym, że moc obowiązująca tego dekretu może być w drodze rozporządzenia Rady Ministrów przedłużona na okres następnych trzech lat.

Dekretem z 5.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 60, poz. 327) ustalony został zakres działania Ministra Leśnictwa.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 21.VIII 1947 r. (Dz. Ust. Nr 60, poz. 333) „Liga Lotnicza" uznana została za stowa-

rzyszenie wyższej użyteczności, a jednocześnie rozwiązane stowarzyszenie „Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej".

Dekret z 24.IX 1947 r. Dz. Ust. Nr 61, poz. 338) wprowadza obowiązek rejestracji dla lekarzy weterynarii i weterynaryjnej służby pomocniczej (felczerów i sanitariuszów weterynaryjnych, oglądaczów zwierząt rzeźnych i mięsa, trichinoskopistów, dezynfektorów i t. d.). W ogłoszonym w tym samym numerze Dz. Ust. (poz. 357) rozporządzeniu wykonawczym Ministra Rolnictwa i Ref. Rol. termin rozpoczęcia rejestracji oznaczony został w miesiąc po ogłoszeniu tego rozporządzenia, t. j. w dniu 29.X 1947 r. Rejestracja trwa dwa miesiące. W pierwszym miesiącu rejestrować się winni lekarze weterynarii, a w ciągu następnego miesiąca pomocnicza służba weterynaryjna. Za uchylenie się od tego obowiązku rejestracji, a także za podanie nieprawdziwych danych lub zatajenie takich, które powinny być ujawnione, grozi kara aresztu do 3 miesięcy i grzywna do 30.000 zł. Ponadto może być orzeczona utrata prawa wykonywania zawodu na okres 2 lat. Orzekają w tych sprawach sądy grodzkie.

Dekret z 24.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 61, poz. 344) wprowadza dla całego Państwa jednolity kataster gruntowy i budynkowy. Obecnie kataster gruntowy istnieje tylko w b. zaborach pruskim i austriackim, a także na Ziemiach Odzyskanych. Kataster jest to oparty na mapie spis i opis gruntów i budynków, mogących być oddzielnym przedmiotem własności. Służy on za podstawę opisów i planów dla oznaczania nieruchomości przy zakładaniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych, do zakładania i prowadzenia ksiąg górniczych, wodnych i innych, do wymiaru danin, podatków i innych świadczeń publicznych, do dostarczania danych dla różnych dziedzin techniki oraz życia społecznego i gospodarczego. Terytorialną jednostką katastralną jest obszar gromady wiejskiej lub gminy miejskiej. Dla każdej takiej jednostki sporządza się operat katastralny, składający się z map, rejestrów i akt. Operaty te są jawne i każdy może je przeglądać, a za opłatą otrzymywać z nich odpisy, wyciągi i odrysy. Operat katastralny musi być przez władze miernicze utrzymywany w zgodności ze stanem na gruncie oraz z wpisami ksiąg wieczystych, górniczych i t. d. Władze sądowe, górnicze i inne z jednej strony, a władze miernicze z drugiej, obowiązane są zawiadamiać się nawzajem w ciągu 30 dni o zmianach powstałych w prowadzonych przez nie aktach i dokumentach, dotyczących tych danych, które zawiera operat katastralny i zmiany te z urzędu wpisywać w odnośnych aktach. Analogiczny obowiązek zawiadamiania (w ciągu 6 tygodni) ciąży na właścicielach nieruchomości i ich pełnomocnikach w stosunku do władz mierniczych pod groźbą grzywny do 5.000 zł., nakładanej w drodze postępowania karno-administracyjnego. Wykonanie tego dekretu wymaga jeszcze wydania kilku rozporządzeń wykonawczych, zapowiedzianych w dekrecie.

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 5.IX 1947r. (Dz. Ust. Nr 61, poz. 354) ustala, że tytułem wynagrodzenia za doręczanie wezwań i innych pism urzędowych w postępowaniu podatkowym zarządy gminne otrzymują sumę równającą się podwójnej opłacie pocztowej za list zwykły najmniejszej wagi. Dopuszczalne jest jednak również ustalanie w drodze porozumienia wynagrodzenia ryczałtowego. Jak wiadomo, te same zasady obowiązują w postępowaniu administracyjnym.

W Nr 64 Dziennika Ustaw, poz. 373, ogłoszony został dekret z 1.X 1947 r. o planowej gospodarce narodowej. Treść tego dekretu uwzględniona będzie w specjalnym artykule, omawiającym planowanie w gospodarce publicznej.

Rozporządzenie Ministra Oświaty z 20.VI 1947 r. (Dz. Ust. Nr 64, poz. 374), jako rozporządzenie wykonawcze do ustawy o bezpłatnym dostarczaniu druków dla celów bibliotecznych i urzędowej rejestracji (poz. 347 Dz. Ust. z 1932 r.) ustala wykaz bibliotek, którym należy dostarczać bezpłatne egzemplarze druków, uchylając zarazem poprzednie rozporządzenie wykonawcze.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

„Rada Narodowa“ Nr 19 i 20 (za październik br.). Nr 19 „Rady Narodowej“ otwiera artykuł A d a m a W e n d l a „Statystyka rad narodowych“, podkreślający ważność okólnika rozesłanego przez Biuro Rad Narodowych Rady Państwa, mającego na celu zebranie danych co do składu personalnego terenowych rad narodowych. Następnie Dr. J e r z y S t a r o ś c i a k w artykule „Narodne vybory“ (Czechosłowackie rady narodowe) omawia tę instytucję wprowadzoną w toku reformy czechosłowackiej administracji publicznej. W Czechosłowacji zarzucono administrację dualistyczną (rządową i samorządową) i przyjęto system administracji jednolitej, t. j. bez samorządu i odrębnego aparatu rządowego, a z jednym tylko ogólnym aparatem administracji społecznej, (które tworzą „narodne vybory“) — podobnie jak w Anglii, Związku Radzieckim i Jugosławii. Skład osobowy „vyborów“ ustalony został według klucza partyjnego, odpowiadającego ilości głosów, jaka w danym okręgu (miejscowości, powiecie czy województwie) padła na kandydatów danej partii w wyborach parlamentarnych. Najwyższą instancją nadzorczą nad „narodnymi vyborami“ jest Minister Spraw Wewnętrznych. Pewne dziedziny administracji (praca, szkolnictwo, finanse, poczta i t. d.) nie wchodzą w zakres kompetencji „vyborów“ i są prowadzone przez podporządkowane właściwym ministrom specjalne aparaty terenowe.

Z innych artykułów umieszczonych w numerze wymienić należy E u g e n i u s z a L e n k i e w i c z a „Jesienna akcja siewna na Ziemiach Odzyskanych“, F e l i k s a J a n k o w s k i e g o „Ukrócić spekulację sianem“, A l e k s a n d r a S t o l a r s k i e g o „Jak uzyskać przydział szkła ogrodniczego“, A. H e b d y „Przepisy prawa cywilnego muszą być przestrzegane“ (wskazujący na konieczność popularyzowania przez gminne rady narodowe zwłaszcza przepisów o obowiązku rejestrowania urodzeń, małżeństw i zgonów), oraz artykuł A n t o n i n y S p a n d o w s k i e j „Półwysep helski wraca do życia“. Resztę numeru wypełniają: Kronika z życia rad narodowych, bibliografia, „poradnik radnego“, dział porad prawnych oraz dział urzędowy.

Nr 20 „Rady Narodowej“ zawiera na wstępie artykuł omawiający postanowienia dekretu z 11 września br. o pomocy sąsiedzkiej w rolnictwie. Następnie A l e k s a n d e r S t o l a r s k i w artykule „Zaopatrzenie w opał wsi i małych miasteczek“ omawia zarządzenie Ministerstwa Leśnictwa z września br., mające na celu udostępnienie materiału opałowego ludności wiejskiej i małych miasteczek. Zarządzenie to przewiduje rozwinięcie przez Związek Samopomocy Chłopskiej akcji wykorzystywania przez ludność dla celów opałowych eksploatacji karpiny sosnowej, dającej duże ilości smolnego, wysokokalorycznego opału. Akcja powyższa przy poparciu rad narodowych powinna w poważnym stopniu przyczynić się do rozwiązania problemu zaopatrzenia w opał tej części ludności, która pozbawiona jest przydziałów węglowych. W dalszym artykule „Akcja biblioteczna zadaniem dnia“ omawia H e l e n a K u r k o w s k a sprawę zakładania bibliotek powiatowych i miejskich, a między innymi zagadnienia budżetowe z tym związane. Autorka daje również wskazówki co do zakładania bibliotek gminnych. Zarazem w imieniu redakcji „Rady Narodowej“ wyraża autorka gotowość do udzielania w tych sprawach przez redakcję radom narodowym potrzebnych wyjaśnień i porad. F. J a n k o w s k i w artykule „Sprawozdawczość Wojewódzkich rad narodowych“ wskazuje na doniosłość wykonywania przez wojewódzkie rady narodowe przepisów ustawowych o składaniu Biuru rad narodowych Rady Państwa periodycznych sprawozdań z działalności rad. Z innych artykułów wymienić należy artykuł A n t o n i n y S p a n d o w s k i e j „Miasto już odbudowane“ (Gdynia) oraz J. P a w l i k o w s k i e g o „Dwuletni dorobek Powiatowej Rady Narodowej w Kraśniku“.

Poza tym numer zawiera kronikę krajową, poradnik radnego, dział porad prawnych i dział urzędowy, podający ważniejsze okólniki Biura Rad Narodowych Rady Państwa.

„**Demokratyczny Przegląd Prawniczy**“ Nr 9 za wrzesień br.

Numer otwiera artykuł Ministra Sprawiedliwości p r o f. H e n r y k a Ś w i ą t k o w s k i e g o „Nasze zadania“ (z okazji 30-lecia sądownictwa polskiego), w którym autor omawia ogólnie działalność sądownictwa w całym tym okresie i zaznacza, że nie miało ono wprawdzie nieraz zrozumienia dla zdecydowanego postępu społecznego, jednak zachowało w ciągu swego trzydziestolecia uczciwość i czystość rąk, obecnie zaś w Odrodzonej Polsce Ludowej staje się sądownictwo jednym z twórczych czynników ustrojowych przy budowie i stabilizacji nowego ładu społecznego. D r. E m i l S t. R a p p a p o r t w artykule „Pierwociny polskiego sądownictwa państwowego“ daje interesujący szkic historyczny tworzenia się sądownictwa w latach 1916 1917. Również wspomnieniom na tle 30-lecia sądownictwa poświęcony jest artykuł K a z i m i e r z a R u d n i c k i e g o „Minione lata“. Dalsze artykuły w tym numerze poświęcone są zagadnieniom fachowym. Wymienić tu należy artykuł D r. J a n a W a s i l k o w s k i e g o „Hipoteka łączna“, D r.

Ignacego Rożańskiego „Wpływ zmiany wartości pieniądza na zobowiązania pieniężne“, Stanisława Garlickiego „Na marginesie prawa o księgach wieczystych“, Leszka Lernella „Pojęcie organizacji społecznej o znaczeniu ogólno-państwowym“ i Henryka Zapolskiego-Downara „Czy postanowienie o kaucji lub poręczeniu podlega zaskarżeniu“.

Na dalszą treść numeru składają się głosy dyskusyjne w sprawie reformy wymiaru sprawiedliwości, orzecznictwo Sądu Najwyższego, dział recenzji wydawnictw prawniczych (m. in. recenzja pracy Prof. Dr. Konstantego Grzybowskiego „Polskie Prawo Polityczne“ przez Prof. Dr. Stefana Rozmaryna), przegląd czasopism zagranicznych, kronika, oraz nowo wprowadzony dział „Życie sądownictwa“, poświęcony działalności Związku zawodowego pracowników sądowych i prokuratorskich.

„Administracja i samorząd na ziemiach odzyskanych“. — Instytut Prawa Publicznego. Poznań, Nr 9 — 10.

W tak zwanej serii B., podającej teksty obowiązujących przepisów prawnych, ukazał się powyższy zeszyt, zawierający tekst rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lutego 1928 r. o odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszów publicznych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego, nie podlegających przepisom dyscyplinarnym, wydanym dla całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej, w brzmieniu nadanym temu rozporządzeniu przepisami dekretu P. K. W. N. z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (poz. 74 Dz. Ust.), a w opracowaniu wybitnego praktyka administracyjnego Saturnina Mravincsicsa.

Autor uwzględnił w wydawnictwie tym również przepisy rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 15 marca 1945 r. o komisjach dyscyplinarnych przeciwko członkom organów wykonawczych samorządu terytorialnego, powiatowego oraz gmin wiejskich i miejskich.

Wyżej przytoczony dekret, ustanawiający jako organy wykonawcze wojewódzkich rad narodowych — wydziały powiatowe, złożył w ich ręce władzę porządkową nad prezydentami, wiceprezydentami, członkami zarządów miast wydzielonych oraz członkami wydziałów powiatowych, względnie nad burmistrzami, wójtami, sołtysami oraz członkami zarządów gmin wiejskich i miast niewydzielonych i wprowadził dla wymienionych funkcjonariuszy samorządowych osobne komisje dyscyplinarne, wybierane przez wojewódzkie, względnie powiatowe rady narodowe. Tym samym osoby te zostały wyjęte spod działania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lutego 1928 r. Pod względem formalnym zaś normuje postępowanie dyscyplinarne przeciw tym osobom powołane wyżej rozporządzenie ministerialne z 15 marca 1945 r.

Tekst rozporządzenia został zaopatrzony gruntownie opracowanymi objaśnieniami i uwagami komentatorskimi, oraz przytoczeniem wiążących się z nim innych przepisów prawnych, przy czym autor uwzględnił też orzecznictwo Komisyj Dyscyplinarnych do 1931 r.

Uwzględnienie w Komentarzu orzecznictwa późniejszego (do 1939 r.) nie mogło nastąpić, gdyż, jak to autor zaznaczył w przedmowie, akta postępowań dyscyplinarnych prawie w zupełności zaginęły, wyjąwszy kilka akt i wyroków dyscyplinarnych, które zachowały się w przypadkowo uratowanych nielicznych aktach osobowych.

Wydawnictwo opracowane bardzo starannie i przejrzyście a korzystanie z niego ułatwia szczegółowy skorowidz rzeczowy.

Życie Gospodarcze — (dwutygodnik, Katowice) Nr 20, 1—15 listopada br.

Numer zawiera szereg artykułów z dziedziny gospodarczej, między innymi prof. Dr. Witolda Krzyżanowskiego „O ustalenie parytetu naszej waluty". Jest to jeden z artykułów ogłoszonych w tym piśmie na skutek rozpisanej ankiety na temat: Kiedy i na jakim poziomie ustabilizować złotego. W artykule swoim autor dochodzi do konkluzji, że nie leży w naszym interesie przyspieszanie chwili ustalenia parytetu złotego. Poza tym zwrócić należy uwagę na artykuł Marcina Głąba „Działalność Ministerstwa Administracji Publicznej w latach 1944/46", oparty na materiale ogłoszonym w numerze specjalnym „Gazety Administracji". Autor omawia obszernie zwłaszcza działalność Departamentu Samorządu, przechodząc kolejno prace poszczególnych jego wydziałów, dotychczasowe wyniki tych prac i aktualne zagadnienia, wymagające unormowania w najbliższej przyszłości. Z innych artykułów wymienić też należy artykuł Dr. J. Kopcia „Wieś w planowaniu", w którym autor podkreśla konieczność istnienia jednego naczelnego czynnika, koordynującego wszystkie poczynania gospodarcze i pozagospodarcze, zwłaszcza w odniesieniu do zagadnień wiejskich, wskazując na kierunki tej działalności, dotychczasowe prace i osiągnięcia.

„Gospodarka planowa" Nr 19 z 20 października br.

Numer otwiera artykuł Aleksandra Hermelina „Podstawy prawne gospodarki planowej w Polsce", omawiający postanowienia dekretu z dnia 1 października br. o planowej gospodarce narodowej. Autor dochodzi do wniosku, że dekret powyższy daje dostateczne podstawy prawne do prowadzenia gospodarki planowej o charakterze normatywnym, co jest nieodzownym warunkiem należytej gospodarki w ustroju demokracji ludowej. Wymienić należy również artykuł Dr. Stanisława Lindberga „O nowej formie podatku gruntowego", omawiający obciążenie uszczanie tego podatku przez niektóre gospodarstwa rolne w ziemiopłodach". Autor zapowiada przy tym ogłoszenie dalszego artykułu, poświęconego zagadnieniu obciążenia rolnictwa z każdego hektara

zagospodarowanej powierzchni rolnej podatkiem gruntowym w naturze, a to na podstawie danych zebranych do połowy lipca br. przez odnośny aparat rządowy do spraw podatku gruntowego. Numer zawiera poza tym szereg innych artykułów z dziedziny życia gospodarczego w kraju i zagranicą.

„Społem“ — dwutygodnik — pismo ruchu spółdzielczego, organ Związku rewizyjnego spółdzielni R. P. Nr 19—21 z 1 listopada br.

Numer zawiera bogatą jak zwykle treść z dziedziny spółdzielczości. Między innymi wymienić należy artykuł Wacława Wojnackiego „Spółdzielczość radziecka w okresie trzydziestolecia 1917-1947“, przedstawiający ewolucję, jakiej spółdzielczość ta ulegała w miarę utrwalania się ustroju kolektywnego. W obecnym okresie (od 1935 r.) następuje przestawienie się spółdzielczości radzieckiej na odcinek wiejski z zadaniem dodatkowego aprowidowania ludności miast i osiedli robotniczych oraz mobilizowania żywnościowych i surowcowych zasobów wsi, w celu polepszenia zaopatrzenia miast.

„Poradnik Pracownika Społecznego“, (Warszawa, ul. Rakowiecka 4 — Wydawnictwo Ministerstwa Kultury i Sztuki), Nr 16 z 15 października br.

Zeszyt zawiera, jak zwykle, bogaty materiał publicystyczny. Między innymi zwrócić należy uwagę na szczegółowo opracowaną przez Andrzeja Ryszkiewicza bibliografię polskich wydawnictw powojennych, dotyczących Związku Radzieckiego. Ponadto zeszyt zawiera kronikę polityczną, gospodarczą, związków zawodowych i oświatową.

„Pracownik Państwowy“ — organ Związku Zawodowego pracowników państwowych R. P. (Warszawa, ul. Nowy Zjazd Nr 1), Nr 10—11 za listopad br.

Podwójny ten numer zawiera między innymi artykuły: St. Bancerza „Zagadnienie stabilizacji funkcjonariuszów państwowych“, Zygmunta Kratko „Realna polityka płac“ (przeciwstawiający się poglądom wyrażonym w artykule mgr. Turskiego „Problemy płac“ z Nr 8—9 „Pracownika Państwowego“), oraz T. Kołaczkowskiego „Anglia — kolebka ruchu zawodowego“.

„Spółdzielczy poradnik handlowy“ — dwutygodnik, wydawany przez Związek Rewizyjny Spółdzielni R. P. (Warszawa, ul. Kopernika 30), Nr 17 z 15 października br.

Numer zawiera szereg fachowych artykułów, omawiających aktualne zagadnienia z dziedziny handlowej spółdzielni, między innymi w artykule „Co mamy do zrobienia w spółdzielniach powszechnych“ Tadeusza Poźniaka podaje szereg wskazówek co do sporządzania bilansu rocznego wraz z terminarzem odnośnych prac.

„Spółdzielczy Przegląd Bankowy" — miesięcznik, wydawany przez Bank Gospodarstwa Spółdzielczego (Redakcja i Administracja Łódź, Al. Kościuszki 47), Nr 9—10 za wrzesień i październik br.

Miesięcznik ten poświęcony jest w pierwszym rzędzie omawianiu finansowych zagadnień spółdzielczości. W ostatnim numerze należy zwrócić uwagę na interesujący artykuł R e m i g i u s z a B i e r z a n k a „Publiczno-prawne zrzeszenia spółdzielcze", w których autor omawia wytworzoną w drugiej połowie ubiegłego wieku w Belgii i Francji formę organizacyjną w rozwoju ruchu spółdzielczego tzw. régies cooperatives, stanowiące publiczno-prawne zrzeszenia spółdzielcze. Łączą one w sobie elementy spółdzielczości z elementami ingerencji państwa w życie gospodarcze — są zatem dogodną formą współpracy państwa ze spółdzielczością dla organizowania potężnych instytucyj gospodarczych o znaczeniu ogólno-krajowym. Autor idąc za prof. Lavergne wskazuje na następujące kryteria tych zrzeszeń: oparcie na akcie władzy publicznej (ustawa, dekret, rozporządzenie), niezależność zrzeszenia od władz publicznych, będących jego udziałowcami, bezpośrednie korzystanie przez udziałowców z zakładów, będących własnością zrzeszenia, oraz udostępnienie członkostwa organizacji dla innych użytkowników. Podczas, gdy spółdzielnie dotychczasowe działały w niezależności od państwa, — to wspomniane zrzeszenia objąć mają istotne działy gospodarki narodowej, działając wespół z państwem. Autor zwraca uwagę na ujemne strony tej organizacji dla ruchu spółdzielczego, a zwłaszcza na dystans, jaki powstaje w nich między członkiem a instytucją, podczas gdy właśnie ścisły związek między ludźmi a zrzeszeniem jest najistotniejszą cechą spółdzielni. Nowa forma jest raczej ogniwem w rozwoju form publicznej administracji gospodarczej, nie zaś ogniwem w rozwoju spółdzielczości.

Obok szeregu innych artykułów fachowych numer zawiera bogaty dział omawiający spółdzielczość zagranicą oraz handel zagraniczny spółdzielczości w planie odbudowy gospodarczej.

„Opiekun społeczny" (Organ resortu zdrowia i opieki społecznej Zarządu miejskiego w Warszawie, Nr 9—10 za wrzesień i październik br.

Numer powyższy jest numerem specjalnym, poświęconym sprawom walki z gruzlicą.

„Wiadomości Statystyczne" Gł. Urzędu Statystycznego.

Ukazały się Nr 16 i 17 z 20 sierpnia i 5 września, oraz numer specjalny z sierpnia, poświęcony statystyce pieniądza i kredytu i zawierający dane dotyczące działalności instytucyj kredytowych i oszczędnościowych w roku 1946.

WYDAWNICTWA NADESŁANE.

„Państwowa służba cywilna". Pragmatyka służbowa urzędników państwowych. Opracował Jan Kościołek, Kierownik Działu Spraw Osobowych w Prezydium Rady Ministrów. 1947 r. Łódź, Poligrafika, (196 str.).

Przytoczone wydawnictwo powinnno żywo zainteresować wszystkie urzędy państwowe, zwłaszcza ich działy personalne i pracowników tych działów.

W praktyce bieżącej działów personalnych urzędów administracyjnych, bez względu na resort i instancję, dawał się aż dotąd dotkliwie odczuwać brak dobrego podręcznika, który by zawierał wszystkie aktualne przepisy pragmatyki służbowej urzędników państwowych, wraz z komentarzami. Wszak ustawa o państwowej służbie cywilnej została wydana jeszcze w 1922 r. i od tego czasu była już przed wojną uzupełniana i zmieniana wielokrotnie, ustawodawstwo zaś powojenne, od roku 1944, wniosło do niej również szereg zmian. Dlatego dziś orientowanie się w labiryncie przepisów pragmatycznych nie jest łatwe, nawet dla fachowca. Odpowiedni podręcznik jest niewątpliwie bardzo na czasie. Przedwojenna literatura fachowa w tym przedmiocie jest nader uboga, na dzisiejsze zaś potrzeby daleko niewystarczająca. Podręcznik ob. Kościołka wypełnia właśnie istniejącą lukę. Znajdujemy w nim pełny tekst pragmatyki służbowej z roku 1922 z wszystkimi późniejszymi zmianami, oraz możliwie pełny, praktyczny komentarz do poszczególnych postanowień.

Ale nie tylko na tym polega wartość podręcznika. W przedmowie do niego autor słusznie zauważył, że jego książka ukazuje się w dobie coraz żywszej dyskusji nad zasadniczymi zmianami tej pragmatyki urzędniczej, nad potrzebą całkowitego dostosowania tej pragmatyki do zmienionych stosunków ustrojowych i społecznych. Książka ta zatem jest również dużym ułatwieniem prac przygotowawczych wszystkich zainteresowanych czynników nad przyszłymi normami, regulującymi stosunki służbowe urzędników państwowych.

W ten sposób książka ob. Kościołka staje się cenną pomocą w pracy zarówno na dziś, jak i na jutro. Osoba zaś autora, znanego już ze swoich prac, gwarantuje merytoryczną ścisłość i praktyczną przydatność książki. Całość poręczna. Należy jedynie ubolewać, że korekta książki nie stanęła na poziomie godnym tekstu. **St.**

WYDAWNICTWA ZAGRANICZNE

Usprawnienie administracji publicznej w Czechosłowacji. Nakładem oddziału studiów czechosłowackiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wydana została w 1946 r. broszura D-r a J e r z e g o J i z b y p. t. „U s p r a w n i e n i e a d m i n i s t r a c j i p u b l i c z n e j u n a s“. (Praga, 1946 r., str. 72). Zawiera omówienie danego o wysiłkach naszego słowiańskiego sąsiada w sprawie ulepszania mechanizmu administracyjnego przed wojną i po wojnie.

Rzeczpospolita Czechosłowacka, rozpoczynając swe życie w 1918 r., oparła organizację administracji publicznej na wzorach pozostałych z czasów monarchii austro-węgierskiej i w pierwszych latach wprowadziła tylko nieznaczne zmiany, podyktowane nowymi warunkami politycznymi. Jednakże już w 1924 r. wyłoniła się potrzeba usprawnienia aparatu administracyjnego od strony oszczędnościowej. Ustawowo określono, że sprzeczność z wymogiem gospodarczości występuje w administracji wówczas, jeżeli:

— organizacja aparatu państwowego nie jest skonstruowana w/g jednolitych zasad w dostosowaniu do zadań mu powierzonych,

— istnieją urzędy i instytucje których samodzielność organizacyjna nie jest rzeczowo uzasadniona,

— zakres działania poszczególnych ministerstw nie jest dokładnie określony,

— urzędy wyższych instancyj załatwiają sprawy, które mogą być z powodzeniem załatwiane przez urzędy niższych instancyj,

— te same czynności są załatwiane przez rozmaite urzędy (organy) tego samego lub różnych resortów,

— przepisy są niejednolite i przedmiotowo rozkawałkowane,

— w jednakowych urzędach nie ustanowiono normalnych etatów osobowych, których przekroczenie jest niedozwolone.

Ponadto przepis przewidywał ustanowienie komisji, złożonej z urzędowych i pozaurzędowych specjalistów. Zadaniem jej było opracowanie wniosków dla czynników rządowych:

— określających zakres działania władz administracyjnych,

— określających metody, przy pomocy których władze administracyjne mogą wykonywać swe zadania w sposób najoszczędniejszy,

— w sprawie usprawnień organizacji aparatu administracyjnego ze stanowiska potrzeb ogólnych i szczególnych.

Do powołania komisji usprawnienia administracji doszło dopiero w 1932 r. pod naciskiem czynników parlamentarnych. W skład komisji weszło 45 członków; pracę podzielono między sześć wydziałów: 1) wydział planowania pracy komisji, 2) wydział administracji i sprawiedliwości z wyjątkiem finansów i spraw wojskowych, 3) wydział finansowy, 4) wydział wojskowy, 5) wydział szkolnictwa, 6) wydział przedsiębiorstw i spraw technicznych. Odpowiednio do potrzeby poszczególne wydziały wyłaniały spośród siebie podkomitety.

Komisja opracowała kilkaset elaboratów z różnych dziedzin administracji publicznej, które stały się podstawą częściowych reform. Do gruntownej przebudowy struktury organizacyjnej jednak nie doszło dotychczas.

W programie rządu premiera Gottwalda zagadnienie oszczędnościowe w administracji publicznej jest w pełni uwzględnione. I tak, mówiąc o nacjonalizacji przemysłu, kładzie nacisk na to, że generalni dyrektorzy łącznie z kierownikami poszczególnych przedsiębiorstw są odpowiedzialni za racjonalną ich gospodarkę, że przemysł upaństwowiony i nieupaństwowiony należy ująć w jedną organiczną całość i że organizacja ta winna mieć aparat gospodarny i sprężysty, w celu rozwinięcia pracy w sposób planowy. Program ten przewiduje również reorganizację rzemiosła i handlu w celu ich uproszczenia i usprawnienia.

Określając wytyczne gospodarki planowej, program rządowy domaga się potanienia administracji państwowej i zakładów ubezpieczeń społecznych. Zasada gospodarności uwzględniona została również w wytycznych dla parlamentarnej komisji kontroli. Ponadto z zalecenia stosowania zasad: jednolitości, centralizacji i modernizacji w całej gospodarce narodowej wypływają odpowiednie konsekwencje racjonalizacyjne i na odcinku aparatu administracyjnego.

Autor, zastanawiając się nad problemem usprawnienia administracji publicznej, stoi na stanowisku, że gdyby przyszło budować od nowa aparat administracyjny, należałoby postępować następująco:

1) określić zasadnicze człony administracji państwowej, t. j. wytypować urzędy względnie wskazać, które działy będą organizowane odrębnie,

2) jasno określić kompetencje urzędów i ograniczyć ich liczbę do granic konieczności,

3) wyposażyć te urzędy w odpowiedni personel i przedmioty.

Po uporaniu się z tymi podstawowymi problemami zachodzi potrzeba przedsięwzięcia szeregu czynności przygotowawczych, starannego doboru pracowników, wyposażenia urzędów w środki pomocnicze i oszacowanie wydatków na administrację. Nie koniec na tym.

Z kolei wyłaniają się także zadania, jak koordynowanie czynności poszczególnych jednostek, zorganizowanie kontroli, do której nadają się najlepsi pracownicy, aby wykrywać i usuwać błędy w gospodarce urzędów, oraz ustanowienie proceduralnych, stosowanych rozsądnie z uwzględnieniem postulatu celowości.

Co się tyczy aktualnych zagadnień administracji czechosłowackiej głównymi problemami są:

— usprawnienie organizacji strukturalnej,

— usprawnienie administracji spraw osobowych,

— zracjonalizowanie metod pracy.

Autor wskazał, że społeczeństwo, którego potrzeby mają obsługiwać urzędy, oczekuje, aby obywatel, będąc zmuszony zwrócić się ze swoją sprawą, bez większego trudu mógł się zorientować, który urząd jest rzeczowo i miejscowo właściwy, co będzie możliwe, gdy organizacja aparatu administracyjnego będzie oparta na zasadzie jednolitości i prostoty.

Personalna polityka winna iść po takiej linii:

1) aby zachować jądro naprawdę wykwalifikowanych w zakresie administracji pracowników i pozyskiwać nowe siły, nadające się do pracy w administracji,

2) oby pozbyć się przy pomocy wszelkich środków elementu nieprzydatnego bez względu na to, kiedy do służby wstąpił,

3) aby rozwinąć szkolenie pracowników.

Sprawność administracji zależy wreszcie od unormowania w odpowiedni sposób wewnętrznego trybu pracy w urzędach, jasnych przepisów prawnych, wyposażenia w techniczne urządzenia i koordynowania ze strony zwierzchników służbowych.

Niezależnie od tych wymogów wysuwa się na czoło potrzeba powołania niezawisłych organów kontroli, któraby zajęła się badaniem, czy praca aparatu administracyjnego rozwija się prawidłowo ze stanowiska celowości, oszczędności, czy i jakie popełnia błędy i jakie należy przedsiębrać kroki w celu ich usunięcia.

Jan Kościołek

OPINIE I PORADY PRAWNE.

Podatki komunalne.

1. Czy w przypadku, gdy władza wymiarowa jest również władzą egzekucyjną, jak np. przy podatkach komunalnych, potrzebne jest sporządzenie wniosku egzekucyjnego?

W myśl art. 2 dekretu o podatkach komunalnych (poz. 198 Dz. Ust. z 1947 r.) władzami wymiarowymi są organy wykonawcze gmin wiejskich i miejskich. Według zaś § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 16.I 1947 r. (poz. 85 Dz. Ust.) przymusowe ściąganie świadczeń pieniężnych na rzecz związków samorządu terytorialnego poruczone jest tym samym organom. Do ich postępowania egzekucyjnego mają odpowiednie zastosowanie przepisy dekretu z 28.I 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (art. 1 ust. 3 ostatnie zdanie — poz. 84 Dz. Ust.). Przepisy tego dekretu mają być więc stosowane nie dosłownie, lecz tylko odpowiednio. Wprawdzie ust. 1 art. 24 tego dekretu przewiduje składanie władzy egzekucyjnej przez wierzyciela wniosku o wszczęcie egzekucji, to jednakże wobec tego, że w danym przypadku wierzycielem i egzekutorem jest ta sama władza oraz że przepis tego artykułu ma być stosowany tylko odpowiednio, czyli w dostosowaniu do istniejących warunków faktycznych, dojść należy do wniosku, że w przypadku, gdy władza wymiarowa jest także władzą egzekucyjną, sporządzanie wniosku egzekucyjnego jest zbędne, skoro tylko tytuł egzekucyjny (nakaz płatniczy, wykaz zaległości i t. d.) oraz akty sprawy zawierają te wszystkie dane, które w myśl ust. 2 art. 24 powinien zawierać wniosek egzekucyjny.

Dr. T. S.

Jak powinien być sporządzony wniosek egzekucyjny na te należności, których egzekucja przekazana została organom wykonawczym gmin? Czy wniosek taki ma być sporządzony w dwóch egzemplarzach?

Wniosek egzekucyjny powinien zawierać wszystkie te dane, o których mowa w ust. 2 art. 24 dekretu o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (poz. 84 Dz. Ust. z 1947 r.). Artykuł ten nie przewiduje składania wniosku w dwóch egzemplarzach.

Dr. T. S.

Podatek gruntowy.

2. Czy gminy mogą koszty, związane z wymiarem i poborem podatku gruntowego, jak np. wydatki na druki, księgi biercze i t. p. rozłożyć proporcjonalnie na te instytucje, z którymi w myśl art. 5 dekretu o finansach komunalnych dzielą się wpływami z tego podatku?

Z przepisów dekretu o postępowaniu podatkowym (poz. 174 Dz. Ust. z 1946 r.) wynika, że władza wymiarowa ponosi wszystkie koszty postępowania podatkowego z wyjątkiem tylko tych, które w myśl art. 163 obciążają stronę, a więc podatnika. Wobec tego władza wymiarowa ponosić musi w szczególności koszty związane z wymiarem i poborem podatków. Okoliczność, że przepisy szczególne (art. 5 dekretu o finansach komunalnych — poz. 199 Dz. Ust. z 1946 r.) nakazuje władzy wymiarowej dzielić się wpływami z podatku gruntowego z pewnymi instytucjami, nie upoważnia władzy wymiarowej do przerzucania części kosztów wymiaru i poboru na te instytucje, skoro dekret o finansach komunalnych nie daje jej takiego upoważnienia.

Dr. T. S.

3. Czy przy podziale wpływów z podatku gruntowego po myśli art. 5 dekretu o finansach komunalnych uwzględniać należy tylko wpływy z samego podatku, czy też również wpływy z dodatku za zwłokę?

Pod pojęciem wpływów z podatku gruntowego, użytym w art. 5 dekretu o finansach komunalnych (poz. 199 Dz. Ust. z 1947 r.), rozumieć należy również wpływy z dodatku za zwłokę, ponieważ dodatek ten po myśli art. 7 i 38 dekretu o zobowiązaniach podatkowych (poz. 173 Dz. Ust. z 1946 r.) stanowi należność uboczną głównej należności, a więc należność zależną od należności głównej i z nią ściśle związaną, a art. 5 dekretu o finansach komunalnych nie zawiera żadnego postanowienia, z którego możnaby wysnuć wniosek, że należność uboczna ma być traktowana inaczej niż należność główna. Wyjaśnić jednak należy, że z uwagi na to, iż gmina jako władza wymiarowa ponosić musi wszystkie koszty związane z wymiarem i poborem podatku gruntowego, chociaż wpływami z niego dzielić się musi z innymi, oraz ze względu na to, że dodatki za zwłokę do podatku gruntowego ściągane są przez gminę zwykle jednocześnie z takimiż dodatkami do innych jeszcze podatków komunalnych, co utrudnia wyodrębnienie poszczególnych dodatków za zwłokę, czynione są starania, aby gminy mogły wpływy z dodatków za zwłokę do podatku gruntowego zatrzymywać w całości dla siebie. Jeżeli starania te się powiodą, wydane zostaną odpowiednie zarządzenia. Do tego czasu gminy muszą dzielić się z właściwymi instytucjami nie tylko wpływami z samego podatku gruntowego, lecz również wpływami z dodatku za zwłokę do tego podatku.

Dr. T. S.

Podatek od nieruchomości.

4. Czy od posiadłości, składającej się z domku myśliwskiego i 3 ha gruntu, pobierać należy podatek gruntowy, czy też podatek od nieruchomości?

Według art. 4 dekretu o podatkach komunalnych (poz. 128 Dz Ust. z 1946 r.) podatkowi gruntownemu podlegają gospodarstwa rolne, w myśl zaś art. 15 tego dekretu podatek od nieruchomości pobierany jest w gminach wiejskich od budynków wraz z należącymi do nich zabudowaniami ubocznymi, podwórzami i placami, niezwiązanych z gospodarstwem rolnym. Rozstrzygnięcia wymaga więc kwestia, czy dana posiadłość zaliczyć należy do gospodarstw rolnych, czy też do budynków wraz z placami. Według nadesłanego nam opisu posiadłość składa się z pięcioizbowego drewnianego budynku użytkowanego przez kółko łowieckie, jako domek myśliwski, oraz z 3 ha gruntu, pokrytego przed wojną częściowo drzewostanem sosnowym, a częściowo drzewami owocowymi. Podczas wojny drzewostan sosnowy został silnie przetrzebiony, zaś sad doszczetnie wycięty. Przed wojną wymierzano od tej posiadłości podatek od nieruchomości. Było to niewątpliwie słuszne i ten właśnie podatek powinien być także obecnie wymierzany, ponieważ z opisu i rodzaju użytkowania posiadłości wynika, że nie ma ona charakteru gospodarstwa rolnego, lecz budynku z placem, który służy właścicielowi (kółku łowieckiemu) dla jego specjalnych celów. Budynek i plac nie są związane z gospodarstwem rolnym, którego tam wogóle niema.

Dr. T. S

Świadczenia w naturze (szarwark).

5. Czy gmina ma prawo wyznaczać szarwark z posiadłości, składającej się z domku myśliwskiego i 3 ha gruntu i w jakiej wysokości?

W myśl ustawy o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne (poz. 204 Dz. Ust. z 1935 r.), znowelizowanej art. 17 dekretu Prezydenta Rzplitej z 4.XI 1936 r. (poz. 593 Dz. Ust.), obowiązek świadczeń w naturze (t. zw. szarwark) obciąża fizyczne i prawne w gminach wiejskich, które opłacają podatek gruntowy, podatek od nieruchomości i podatek przemysłowy, w stosunku do sumy tych podatków, obciążających poszczególnego płatnika. Za podstawę wymiaru świadczeń dla płatników podatku od nieruchomości (a ten właśnie podatek powinien być wymierzany od wspomnianej posiadłości) przyjmuje się podatek od nieruchomości. Ilość robocizny w stosunku do podstawy podatkowej oblicza się i wymierza w dniówkach robocizny pieszej. Wysokość świadczeń w naturze zależy od tego, jakie prace w danym roku mają być wykonane na terenie gminy i wiele potrzeba dniówek na ich wykonanie. Zamiast dostarczenia robocizny można uiścić w gotówce równowartość pieniężną, obliczo-

ną według norm ustalonych przez gminną radę narodową. Równowartość ta powinna być obliczona w stosunku do rzeczywistych kosztów robocizny na obszarze gminy i nie może przekraczać norm ustalonych w rozporządzeniu wojewody. Wymiar i pobór świadczeń w naturze należy do zarządu gminnego.

Dr. T. S.

6. Czy obszar zajęty pod uprawę warzyw systemem polowym w grupie gospodarstw ogrodniczo-hodowlanych jest działem specjalnym w rozumieniu art. 7 ust. 9 Dekretu z dn. 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych?

Zaliczenie poszczególnych gospodarstw rolnych, jako odrębnych jednostek podatkowych do jednej z trzech grup, wymienionych w art. 8 ust. 2 pkt. 2 dekretu z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. Ust. Nr 40, poz. 193. 1947 r.), a mianowicie do grupy ziemniaczano żytniej, zbożowo-hodowlanej i ogrodniczo-hodowlanej, bynajmniej nie oznacza, iż stosuja one taką uprawę, na jaką wskazywałaby nazwa odnośnej grupy. Zaliczenie bowiem gospodarstw do tych grup dokonywuje się nie na podstawie rozróżnienia rodzaju i sposobu użytkowania gruntów, należących do tych gospodarstw, lecz na zasadzie jakości gleby, od której zależną jest urodzajność, a więc i ich dochodowość. Do grupy więc ogrodniczo-hodowlanej mogą być zaliczone gospodarstwa, które, nie prowadząc ani ogrodnictwa, ani też hodowli, posiadaja grunty najwyższej jakości, opisane w § 14 ust. 1 Rozp. Wyk. Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dn. 20 czerwca 1947 r. (Dz. Ust. Nr 51, poz. 258, 1947 r).

W myśl art. 8 ust. 3 dekretu przepisy art. 7 ust. 4, 8, 9 10. 11 i 12 mają odpowiednie zastosowanie przy ustalaniu norm przeciętnego dochodu z jednego hektara gruntów gospodarstw typu zbożowo-hodowlanego oraz ogrodniczo-hodowlanego, jak również przy szacowaniu przychodów z działów specjalnych w tych gospodarstwach. Przeciętna więc dochodowość z 1 hektara gruntów w grupach gospodarstw zbożowo-hodowlanych i ogrodniczo-hodowlanych, określona przez Komisję podatku gruntowego na zasadzie § 18 cytowanego rozporządzenia wykonawczego, ustala tylko normę podstawową, wyrażająca ogół pożytków, uzyskiwanych z tego typu gospodarstw rolnych. Norma ta obejmuje również pożytki z działu specjalnego, lecz tylko o tyle, o ile dział ten nie przekracza rozmiarów normalnie przyjętych w tego rodzaju gospodarstwach. Działy specjalne, przekraczajace te normę, podpadają pod przepis art. 7 ust. 10 i powodują przewidzianą w nim zwyżkę podatkową, a to dlatego, że presumowana przez ustawodawce ich większa rentowność nie była wzięta pod uwagę przy ustalaniu normy podstawowej. Zgodnie z wskazówkami, zawartymi w § 8 cytowanego rozporządzenia wykonawczego obszar gruntów, zajetych pod uprawę warzyw porównuje się z obszarem gruntów. eksploatowanych w podobny sposób w typowym gospodarstwie i jeżeli okaże się, że przychód rzeczywisty

z tego obszaru przekracza przynajmniej o 30% przychód szacunkowy, obliczony z tych gruntów na podstawie norm przychodowości, uznaje się go za dział specjalny.

Jeżeli przeto uprawa warzyw „systemem polowym" w gospodarstwie ogrodniczo-hodowlanym odpowiada tym wymogom, a więc obszar gruntów jest o tyle duży, na co wskazywałoby, jak zdaje się, wyrażenie „systemem polowym", że przynosi on dochód większy przynajmniej o 30%, niż dochód szacunkowy, obliczony z tego samego obszaru według norm przychodowości, to uprawa taka winna być uznana za dział specjalny w zrozumieniu art. 7 ust. 10 Dekretu z dn. 20 marca 1947 r.

Podatek od nieruchomości i lokali.

7. Czy pobierane od lokatorów przez właścicieli nieruchomości sumy tytułem zwrotu kosztów utrzymania dozorcy, wywozu śmieci i t. p., należy wliczać do czynszu. będącego podstawą wymiaru podatków od nieruchomości i od lokali.

W myśl art. 21 i 28 Dekretu z dn. 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości i podatkiem od lokali stanowi roczny czynsz od najmu, zgodnie zaś z art. 41 Dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu czynsz ten od lokali mieszkalnych jest obliczony w wysokości, obowiązującej w dniu 1 września 1939 r. Ponieważ w ten sposób ustalony czynsz przy obecnej sile kupna złotego jest b. niski i niewystarcza na pokrycie najniezbędniejszych wydatków, związanych z utrzymaniem w porządku i czystości domu, lokatorzy w wielu wypadkach sami dobrowolnie wpłacają pewne sumy, przeznaczone na pokrycie tych wydatków. Są to jednak należności, nie wynikające z opartego na normach prawnych obowiązku, lecz dobrowolne datki, wypływające z dobrze zrozumianego własnego interesu i przeświadczenia, iż w przeważającej ilości wypadków właściciel nieruchomości nie jest w możności ich pokrycia. Oczywiście opłaty te, dobrowolnie wpłacone właścicielowi domu i przeznaczone tylko na pokrycie kosztów utrzymania domu w czystości i porządku przede wszystkim w interesie lokatorów, nie stanowią części składowej czynszu najemnego i nie mogą przeto być wliczane do podstawy opodatkowania przy wymiarze podatku od nieruchomości i od lokali.

Z tych przeto powodów na pytanie postawione na wstępie należy udzielić odpowiedzi przeczącej.

Józef Kliński, adw.

KRONIKA.

Instrukcja Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych o powołaniu komisyj do spraw repatriacji dzieci niemieckich. W Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Administracji Publicznej Nr 12 z dnia 20.IX 1947 r. umieszczono instrukcję Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 12.IX 1947 r., wydaną w porozumieniu z zainteresowanymi Ministrami, która dotyczy powołania komisyj do spraw repatriacji dzieci niemieckich.

Instrukcja ta przewiduje utworzenie powiatowych i odwoławczych komisyj, określa ich skład osobowy, sposób powoływania, zakres działania oraz postępowanie.

Postępowaniem komisyj są objęte dzieci niemieckie, pozbawione trwale lub czasowo opieki rodzicielskiej z tym, że na obszarze Ziem Odzyskanych dotyczy ona dzieci, co do których zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że pochodzą z tego obszaru, lub które w okresie okupacji utraciły związek z rodzicami, a na pozostałym obszarze Polski dzieci, co do których istnieje uzasadnione przypuszczenie, że są niemieckiego pochodzenia.

Powiatowa komisja rozpatruje wnioski osób zainteresowanych, przeprowadza postępowanie wyjaśniające i ewentualnie wydaje orzeczenie o repatriacji, które winno być jednomyślne. W razie braku jednomyślności o repatriacji orzeka komisja odwoławcza.

Za dzieci niemieckie objęte instrukcją uznaje się dzieci pozbawione trwale lub czasowo opieki rodzicielskiej:

1. których rodzice niemieckiej narodowości są lub byli obywatelami byłej Rzeszy,

2. których rodzice utracili obywatelstwo polskie w trybie dekretu z dnia 13.IX 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej z wyjątkiem dzieci powyżej lat 13, które zgłoszą zamiar pozostania w Polsce i które nie wykazują cech wymienionych w pkt. 3 i 4,

3. co do których postępowanie wyjaśniające wykaże istnienie wyraźnego poczucia odrębności narodowej niemieckiej,

4. zdeprawowane w duchu hitlerowskim do tego stopnia, że pozostawienie ich Polsce jest uciążliwe,

5. co do których wpłynęły udokumentowane zgłoszenia rodziców—Niemców, przebywających za granicą,

6. rodziców—Niemców, przebywających w Polsce w więzieniach, obozach odosobnienia, na przymusowych robotach oraz rodziców — Niemców, odsiadujących karę więzienia za zbrodnie faszystowsko-hitlerowskie.

Zarządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 18.IX 1947 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej o sporządzaniu aktów zejścia osób wojskowych poległych lub zmarłych z ran wskutek działań wojennych. W Nr 13 Dz. Urz. M. A. P. ukazało się zarządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 18.IX 1947 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, które uregulowało tryb sporządzania aktów zejścia osób wojskowych poległych lub zmarłych z ran wskutek działań wojennych.

W myśl tego zarządzenia, akty stanu cywilnego sporządza się w tym urzędzie st. cyw., w którego obwodzie osoba, ubiegająca się o wpis zamieszkuje, wzgl. w Urzędzie St. Cyw. w Warszawie (Warszawa-Śródmieście, obwód I), o ile osoba ubiegająca się o wpis nie zamieszkuje w Kraju.

Podstawą do sporządzania takich aktów są: a) zaświadczenia wystawione do dnia wejścia w życie zarządzenia przez Ministerstwo Obrony Narodowej, R. K. U. lub jednostki wojskowe i b) zaświadczenia, wystawione po 1.X 1947 r., t. j. po dniu wejścia w życie zarządzenia przez Ministerstwo Obrony Narodowej w/g dołączonego do zarządzenia wzoru. Niezależnie od sporządzania aktów zejścia na wniosek stron, akt może być sporządzany z urzędu przez Ministerstwo Administracji Publicznej.

Natomast aktu takiego nie można sporządzić, jeżeli nazwisko osoby zmarłej nie zostało ustalone.

Omawiane zarządzenie nie wyklucza możliwości sporządzania aktu zgonu w trybie art. 29 lub art. 88 prawa o aktach stanu cyw..

Zarządzenie weszło w życie w dniu 1.X 1947 r.

Domaganie się świadczeń od związków samorządowych. Wobec stwierdzenia, że władze i instytucje państwowe oraz instytucje społeczne i partyjne żądają od związków samorządu terytorialnego, jak również od zakładów i przedsiębiorstw, należących do związków samorządowych — świadczeń darmowych i ulg w opłatach za świadczenia, do których samorząd terytorialny nie jest ustawowo zobowiązany Minister Administracji Publicznej, powołując się na okólnik Prezesa Rady Ministrów z dnia 17.VII 1947 r. okólnikiem Nr 64 z dnia 16.IX 1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr 13) wyjaśnił, że powyższe żądania są bezpodstawne.

Wprawdzie rady narodowe kierując się przesłankami polityki społecznej i gospodarczej, mogą stosować ulgi przy korzystaniu z zakładów i przedsiębiorstw samorządu terytorialnego, tym niemniej występowanie w tych sprawach z żądaniami, nie opartymi na spe-

cjalnym tytule ustawowym nie powinno mieć miejsca.

Opłaty na rzecz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych winny być uregulowane bez opóźnień, a zaległości natychmiast wyrównywane.

Maksymalne obciążenie gospodarstw rolnych świadczeniami w naturze. W zakresie świadczeń w naturze obowiązuje jeszcze ustawa z dnia 26.III 1935 r. (Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 204), zmieniona dekretem z dnia 4.XI 1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 85, poz. 593).

Jedną z podstaw wymiaru świadczeń jest podatek gruntowy który w dekrecie o podatkach komunalnych uległ daleko idącej reformie. Celem uregulowania tego zagadnienia Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 66 z dnia 20.IX 1947 r. (Dz. Urz MAP. Nr 13) określiło normy świadczeń w naturze na 1 ha gruntów które to normy mają stosować gminy przy opracowaniu ogólnego planu świadczeń.

Normy te są obowiązujące do czasu wprowadzenia w życie nowego prawa o świadczeniach w naturze, które jest w toku opracowania.

Należności za przeniesienia służbowe. Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 70 z dnia 4.X 1947 r. (Dz. Urz. MAP. Nr 15) wyjaśniło, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12.IX 1945 r. Dz. U. R. P. Nr 41, poz. 228), zmienionym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5.IX 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 289), pracownikowi państwowemu z tytułu przeniesienia służbowego należy się ryczałt oraz zwrot kosztów przewozu urządzenia domowego pociągami kolejowymi, towarowymi lub innymi środkami lokomocji.

Ryczałt obejmuje uposażenie w tym miesiącu, w którym nastąpiło zgłoszenie się do służby w nowym miejscu służbowym, a na jego wysokość składa się uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami wyrównawczym, rodzinnym i funkcyjnym.

Za urządzenie domowe należy uważać całość własności gospodarczej pracownika.

Wykładnia pojęcia izby w rozumieniu przepisów o podatku od lokali. Pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 9.IX 1947 r. L. dz. III-SF 5738/47 (Dz. Urz. MAP. Nr 12) wyjaśnia pojęcie izby mieszkalnej w rozumieniu § 99 rozporządzenia Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 20.VI 1947 r. w sprawie wykonania dekretu z dnia 20.III 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 258).

Wedle tego wyjaśnienia za „lokal mieszkalny" należy uważać pomieszczenie specjalnie przeznaczone do przebywania w nim człowieka, a takim jest zarówno pokój jak i kuchnia, w przeciwieństwie do innych technicznie odrębnych części lokalu mieszkaniowego jak np. przedpokój czy łazienka. Przy ustalaniu zatem wielkości lokalu mieszkaniowego, należy brać pod uwagę pokoje, alkowy i kuchnie, z pominięciem jednak wnęk.

Regulowanie należności za kwatery zajmowane przez wojsko. Pismem okólnym Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 13.IX 1947 r. L. dz. 1855 Wojsk. (Dz. Urz. MAP. Nr 12) podano do wiadomości treść pisma Ministerstwa Obrony Narodowej Dep. Kwat. Bud z dnia 4.IV 1947 r. L. dz. 12906/II w sprawie uregulowania należności za kwatery zajmowane przez wojsko w obiektach prywatnych.

Pismo to ustala na wstępie, że 1) przepisy prawne nie przewidują bezpłatnego użytkowania przez wojsko pomieszczeń prywatnych dla potrzeb wojskowych jednostek, 2) że zarządy gmin w myśl obowiązujących przepisów nie mogą ponosić ciężaru świadczeń z tytułu zakwaterowania wojska w budynkach prywatnych i wreszcie 3) przerzucanie świadczeń za kwatery, użytkowane w budynkach prywatnych przez wojsko, na obywateli cywilnych nie może być stosowane, gdyż byłoby to sprzeczne z prawem.

Wysokość grzywien, nakładanych za niestosowanie się do przepisów ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym. W nadsyłanych przez Urzędy Wojewódzkie sprawozdaniach zauważono, że w obwieszczeniach o rejestracji przez zarządy gmin 17-letnich podano jako sankcję za niestawienie się karę aresztu do 2-ch miesięcy i grzywnę do 2000 zł., albo jedną z tych kar. Wymiar taki przewiduje art. 170 ustawy z dnia 9.IV 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz. U. R. P. Nr 25, poz. 220).

Wobec tego, jednak, że dekretem z dnia 16.XI 1945 r. o podwyższeniu grzywien, kar pieniężnych, kar porządkowych oraz nawiązek (Dz. U. R. P. Nr 56, poz. 312) zostały podwyższone dziesięciokrotnie grzywny, przewidziane w przepisach, wydanych przed dniem 5.IX 1939 r., Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 19.IX 1946 r. Nr 1990/Wojsk. (Dz. Urz. MAP. Nr 13) ustaliło następującą redakcję ustępu obwieszczenia o sankcjach: „osoby, które nie zgłosiły się do rejestracji poborowych, będą karane w myśl art. 170 wyżej powołanej ustawy z uwzględnieniem przepisów dekretu z dnia 16.XI 1945 r. o podwyższeniu grzywien, kar pieniężnych, kar porządkowych oraz nawiązek (Dz. U. R. P. Nr 56, poz. 312) grzywną do 20.000 zł. lub aresztem do 2-ch miesięcy, albo obu tymi karami łącznie.

Zasięganie opinii związków zawodowych przy redukcjach pracowników państwowych. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 20.IX 1947 r. Nr Pers. 032/123/47 (Dz. Urz. MAP. Nr 14) podało wojewodom do wiadomości i stosowania okólnik Prezesa Rady Ministrów Nr 45 z dnia 4.IX 1947 r. w sprawie zasięgania opinii związków zawodowych przy redukcjach pracowników państwowych.

Okólnik ten podkreśla konieczność dokonywania redukcji personelu w różnych gałęziach zarządu państwowego z uwagi na stopniowe krystalizowanie się i normalizowanie form aparatu administracyjnego i dążność do maksymalnej oszczędności. Poza tym okólnik wyjaśnia, że dobro służby musi być naczelnym kryterium stoso-

wanym przy wszelkich redukcjach z tym zastrzeżeniem, że należy jednak brać równocześnie pod uwagę sytuację pracowników. Obydwa momenty łącznie stwarzają nieraz w praktyce wielkie trudności i stawiają kierownika powołanego do decyzji w trudnym położeniu, zwłaszcza, gdy chodzi o wybór osób, które mają być zredukowane. Oczywiście obowiązuje tu zasada, że pracownicy więcej przydatni do służby mają pierwszeństwo przed mniej przydatnymi, a przy równym stopniu przydatności powinien być brany wzgląd na osobistą sytuacje pracownika. Poważną rolę w tym względzie mogą odegrać związki zawodowe pracowników. Dlatego też okólnik nakłada na władze obowiązek zasięgania przy odnośnych czynnościach opinii odnośnych związków zawodowych i brania tych opinii pod uwagę.

Zawiadamianie biur ewidencji ludności o aktach w zakresie obywatelstwa. Wobec stwierdzenia przez Ministerstwo Administracji Publicznej, że władze administracji ogólnej nie przesyłają biurom ewidencji ludności zawiadomień o wydanych aktach, dotyczących nadania, uznania wzgl. stwierdzenia obywatelstwa polskiego, lub o poświadczeniach obywatelstwa oraz odpisów decyzji o utracie i pozbawieniu obywatelstwa polskiego, Ministerstwo pismem okólnym z dnia 26.IX 1947 r. Nr IV ASC.8006 47 (Dz. Urz. MAP. Nr 14) przypomniało wojewodom o konieczności ścisłego przestrzegania postanowień przepisów § 39 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23.V 1934 r. o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. R. P. Nr 54, poz. 489).

Ze względów praktycznych szczególnie dla potrzeb rejestru mieszkańców wskazane jest dołączanie do w/w zawiadomień odpisów odnośnych decyzji. W stosunku do osób, dla których już wystawiono takie zaświadczenia, a nie powiadomiono o tym fakcie biura ewidencji ludności należy obowiązki wymienione w cyt. wyżej § 39 rozporządzenia wykonać niezwłocznie.

Stanowisko prawne Polskiego Kościoła Katolicko-Narodowego. W związku z nasuwającymi się wątpliwościami ze strony organów administracyjnych, które nieraz traktują przedstawicieli Polskiego Kościoła Katolicko-Narodowego przy wykonywaniu swych czynności, jako przedstawicieli kościoła nieuznanego, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 3.X 1947 r. Nr V. Wch. 1157/47 (Dz. Urz. Nr 15) wyjaśniło podległym władzom, że Polski Kościół Katolicko-Narodowy uzyskał uznanie prawne na zasadzie zarządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 1.II 1946 r. Nr V 14486/45, wydanego zgodnie z art. 116 Konstytucji, a tym samym posiada on pełnię praw, wyszczególnionych w art. 113 Konstytucji.

Z WOJEWÓDZTWA BIAŁOSTOCKIEGO.

Obchody rocznicy reformy rolnej.

W miesiącu wrześniu rb. na terenie Województwa Białostockiego odbywały się uroczyste obchody rocznicy wydania przez Pol-

ski Komitet Wyzwolenia Narodowego dekretu o reformie rolnej. W niektórych miejscowościach uroczystości te połączone były z dożynkami.

Młodzież wiejska Województwa Białostockiego zorganizowana jest w 809 zespołach Przysposobienia Rolniczo-Wojskowego, obejmujących 8322 osoby (5273 chłopców i 3049 dziewcząt).

Zamierzeniem Wojewódzkiego Inspektoratu P. R. W. jest powiększenie liczebnego stanu organizacji jeszcze w br. o 75%. Działalność Inspektoratu polegała na normalnej pracy organizacyjnej i szkoleniu kadr instruktorskich. Na kursie dla przodowników gromadzkich w Ełku przeszkolono dotychczas 1200 junaków, zaś na kursie dla kandydatów na gminnych instruktorów P. R. W. w Białymstoku — 74 osoby.

Młodzież zrzeszona w P. R. W. brała udział w akcjach specjalnych, jak wyszukiwanie ognisk stonki ziemniaczanej, zadrzewianie dróg i t. p.

Z WOJEWÓDZTWA POZNAŃSKIEGO

1. Powiat Chodzieski

W roku b. rozszerzono Szpital Powiatowy w Chodzieży kosztem 1.000.000 zł.

W Szamocinie buduje się lecznicę zwierząt z funduszów powiatowych i z zasiłku Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych. Według kosztorysu koszty wynosić mają 1.100 000 zł.

2. Miasto Gniezno.

W dniu 12.VIII 1947 r. nastąpiło otwarcie świetlicy dla pracowników Taboru Miejskiego, Zakładu Oczyszczania miasta, Rzeźni Miejskiej i Ogrodnictwa Miejskiego.

Z inicjatywy Prezydenta miasta obyw. Naskrenta została zapoczątkowana akcja odbudowy gmachu szkoły powszechnej Nr 7 w Gnieźnie.

3 Powiat Mogileński.

W dniu 13.IX rb. odbyło się otwarcie Świetlicy dla funkcjonariuszy administracji więzienia w Trzemesznie w obecności przedstawicieli sądownictwa, władz i partii. Świetlica została wzorowo urządzona i wyposażona wyłącznie kosztem funkcjonariuszy administracji więzienia.

W dniu 14 września rb. odbyło się poświęcenie odbudowanej części Liceum i Gimnazjum w Trzemesznie. Poświęcenia uczelni, która w ciągu 171 lat swego istnienia wydała wielu dzielnych i znakomitych Polaków, dokonał w obecności przedstawicieli szkolnictwa, władz i społeczeństwa b. prefekt gimnazjum Ks. Biskup Dr. Bernacki z Gniezna.

4. Powiat Ostrowski.

W dniu 15 września 1947 r. w gromadzie Tarchały Wielkie, położonej w odległości 12 km. od powiatowego miasta Ostrowa (Wlkp) odbyła się podniosła uroczystość założenia kamienia węgielnego pod

budowę budynku ośmioklasowej szkoły powszechnej. Szkoła ma pomieścić 250 dzieci. Stary budynek, zawierający 2 sale, będzie przebudowany na mieszkania nauczycieli.

Władze miejskie, uważając problem szkolnictwa w zakresie dostarczenia uczącej się młodzieży właściwych lokali, odpowiadających warunkom higieny i zdrowotności za palący, postanowiły z pominięciem wszystkich innych potrzeb gminy miejskiej w Ostrowie przystąpić do budowy odpowiedniego gmachu szkolnego, mogącego pomieścić 1.200 młodzieży. Uchwała w tym przedmiocie zapadła na posiedzeniu Miejskiej Rady Narodowej w dniu 18 września 1946 r. Zrealizowanie planu budowy szkoły postanowiono oprzeć na:

a) sumach uzyskanych z ewentualnej likwidacji majątku miejskiego,

b) subwencjach i dotacjach w ramach 3-letniego Państwowego Planu Inwestycyjnego,

c) pożyczkach,

d) ofiarności społeczeństwa.

Ogólny koszt budowy szkoły wyniesie około 90.000.000 zł.

W roku 1947 zostaną wykonane prace na sumę 17.000 000 zł. Pozwoli to na doprowadzenie budowy do wysokości pierwszego piętra. Wobec posiadania przez miasto całkowitego materiału potrzebnego do wykonania programu na rok 1947, przewidywane prace zostaną w pełni wykonane do dnia 15 listopada 1947 r. Dalsza budowa zostanie rozłożona na następne lata.

5. Powiat Czarnkowski.

Z inicjatywy Koła Polskiego Związku b. Więźniów Politycznych w Czarnkowie dnia 17.IX br. odbyła się uroczystość odsłonięcia i poświęcenia tablicy pamiątkowej z nazwiskami pomordowanych więźniów politycznych — obywateli czarnkowskich.

6. Powiat Świebodziński.

Z polecenia Starosty Powiatowego, ob. St. Gruszczyńskiego, przeprowadzono w paru miejscowościach próbne kopanie w poszukiwaniu węgla brunatnego, dokonując we wsi Buczyna, oddalonej 14 km. od Świebodzina, odniosłego odkrycia. Pod 80-cio cm. warstwą ziemi natrafiono na bogate złoża węgla brunatnego, który można wydobywać systemem odkrywkowym. Według pobieżnych obliczeń węgiel w Buczynie dostarczyłby powiatowi opału na okres 200 lat.

7. Powiat Wrzesiński.

Dnia 24.VIII 1947 r. w Strzałkowie Ochotnicza Straż Pożarna obchodziła 50-lecie swego istnienia. W uroczystości tej o dużym znaczeniu propagandowym dla pożarnictwa brali udział przedstawiciele władz i straży pożarnych. Uroczystość urozmaiciły zawody O. S. P., wykazując jej sprawność w akcji przeciwpożarowej.

Zakłady Graficzne „Dźwignia". Warszawa, Widok 24. B-42456